



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



НАВЧАЛЬНИЙ ДИСТАНЦІЙНИЙ КУРС «НАЛЕЖНЕ ВРЯДУВАННЯ»

2020

ЗМІСТ

№ з\п	Теми
	Вступ
Модуль 1. Належне врядування як загальносвітова цінність	
1.1.	Сутність та визначення поняття «належне врядування»
1.2.	Сучасний контекст розвитку концепції «належного врядування» в Україні та інших країнах
1.3.	Інструменти забезпечення належного врядування
1.4.	Корисні посилання
Модуль 2. Роль міжнародних організацій у впровадженні стандартів належного врядування	
2.1.	Діяльність ПРООН у розробці та впровадженні стандартів належного врядування
2.2.	Підходи ЄС у забезпеченні стандартів належного врядування
2.3.	Діяльність Ради Європи у впровадженні принципів належного врядування
2.4.	Корисні посилання
Модуль 3. Забезпечення належного врядування в системі публічного управління	
3.1.	Парламентський вимір належного врядування
3.2.	Забезпечення належного врядування на регіональному та місцевому рівнях
3.3.	Концепція «належного врядування» як необхідна складова реформи публічного управління на національному рівні
3.4.	Корисні посилання
Модуль 4. Оцінка впровадження принципів належного врядування	
4.1.	Методологія оцінювання принципів належного врядування ОЕСР/ SIGMA
4.2.	Аналіз політики
4.3.	Моніторинг та оцінка впливу результатів політики належного врядування
4.4.	Корисні посилання
	Підведення підсумків

ВСТУП

В умовах реалізації реформ публічного врядування в Україні постають нові завдання, по'язані з удосконаленням функціонування Апарату Верховної Ради України (далі – Апарат) та розбудови його кадрового потенціалу відповідно до європейських стандартів та кращих практик інших країн. Крім цього, процес постійного вдосконалення і пристосування до прогресивних суспільних змін в контексті демократичного розвитку країни та її інтеграції до європейської спільноти повинен набути незворотних тенденцій, які краще всього досягаються інституціоналізацією процесів і практик діяльності органів публічного врядування.

В останні кілька десятиліть в практиці належного врядування було розроблено і випробувано на практиці багато різноманітних підходів. Ці принципи застосовуються у різних принципово відмінних управлінських, територіальних та інституційних контекстах. Саме тому важливо розуміти умови, в яких ми намагаємося застосувати принципи належного врядування з метою отримати в результаті зміни на краще.

Сучасна демократична держава базується на трьох базових підвалинах, а саме: демократії, верховенстві права і належному (демократичному та доброму) врядуванні¹. Нашим завданням є розглянути останнє як теоретичну концепцію, придатну до практичного втілення і зрозуміти її взаємодію з іншими двома підвалинами.

Термін «належне врядування» використовується тут відповідно до термінології Організації Об'єднаних Націй, яка акцентує важливість демократичного врядування на відміну від просто доброго врядування, оскільки останнє може бути ефективним, якісним, тобто «добрим», але одночасно і таким, що заперечує окремі права людини (наприклад, включення меншин до прийняття рішень, забезпечення свободи слова і зібрань тощо). З огляду на це, афілійовані з ООН інституції використовують сьогодні термін «демократичне врядування», що виділяє важливість процесуального аспекту врядування і відповідності процедур прийняття рішень демократичним засадам і нормам, наголошуючи на їх детермінованості від дотримання прав людини і розвитку в демократичному сучасному суспільстві.

З точки зору теорії, деякі дослідники визначають шість головних принципів належного врядування, а саме: відповідність, прозорість, залучення, ефективність,

¹ Термін “good governance” може бути перекладений з англійської мови на українську мову як «добре/ належне/ ефективне врядування»



підзвітність і права людини. Вони складають сутнісну основу концепції належного врядування.

Стосовно Верховної Ради України та її Апарату, вони повинні стати максимально відкритими інституціями, діяльність яких регулюється чинним законодавством, визначається гуманістичними цінностями та моральними нормами, що сприяє припливу до них професіональних управлінців, які втілюють сучасні підходи та застосовують інноваційний інструментарій належного врядування.

У лютому 2016 року Місія Європейського парламенту з оцінки потреб українського Парламенту розробила і презентувала Доповідь та Дорожню карту щодо підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, окремі рекомендації якої безпосередньо стосуються розвитку персоналу.

Постанова Верховної Ради України від 17 березня 2016 року «Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України», прийнята на підставі рекомендацій Місії Європейського парламенту, задекларувала пріоритетні напрями проведення парламентської реформи.

У зв'язку з цим слід зазначити, що в демократичній моделі державного управління парламенти є базовою демократичною структурою, що забезпечує функціонування держави і діяльність її суспільних інституцій у відповідності до засадничих принципів демократичного доброго врядування, які сформульовані на міжнародному, а також регіональному (європейському) рівнях. Впровадження стандартів демократичного доброго врядування належить до спектру головних завдань влади в демократичній системі, яка поділяється на законодавчу, виконавчу і судову.

Кожна із головних гілок влади має своїм завданням дотримання і вдосконалення трьох підвалин демократичної системи: демократії, верховенства права та належного врядування. У свою чергу, законодавча влада реалізує свої владні повноваження забезпеченням виконання трьох головних функцій: законодавчої (прийняття законодавчих актів), представницької (представленням інтересів різноманітних верств і страт суспільства) і контрольної (контроль за діяльністю органів виконавчої влади).

В різних країнах парламенти називаються по-різному: Національні Збори (Франція), Великі Народні Збори (Китай), Верховна Рада (Україна), Бундестаг (ФРН), Ріксдаг (Швеція), Стортінг (Норвегія), Фолькетінг (Данія), Альтінг (Ісландія), Сейм (Польща), Скупщина (Сербія), Меджліс (Туреччина) тощо [35].

Парламент відіграє важливу роль в управлінні країною, у формуванні її державної політики. Для того, щоб приймати актуальні законодавчі рішення парламентарі повинні володіти всебічною інформацією про стан справ у державі принаймні на тому ж рівні, що й виконавча влада, яка має у своєму розпорядженні величезну інфраструктуру та ресурси.

Парламент повинен також мати структури, які б забезпечували діяльність його робочих органів (постійних комітетів і комісій) та окремих парламентарів аналітичними матеріалами з різноманітних проблем державного будівництва, політики, економіки, культури, освіти, медицини, новітніх технологій тощо.

Парламенти є однопалатними або двопалатними (бікамеральними). Двопалатний парламент є більш природнім для федеративних держав, в яких верхня палата (сенат) представляє інтереси суб'єктів федерації. Проте, Існують унітарні держави з двопалатними парламентами.

Голова парламенту або палати обирається депутатами, а в деяких країнах призначається монархом. У США, наприклад, головою Сенату є віце-президент, а для ведення засідань Сенат обирає тимчасового голову. У багатьох країнах голова утримується від голосування, не бере участі у дебатах, призупиняє членство у партії. В інших країнах, він, навпаки, представляє партійну більшість.

Усі депутати парламенту працюють у постійних комітетах відповідно до свого фаху або своїх уподобань. Крім цього, парламенти можуть утворювати тимчасові, спеціальні або слідчі комісії. Комітети відіграють провідну роль у законотворчій роботі парламентів. Роботу парламентів і постійних комітетів та тимчасових комісій забезпечує апарат, який може бути досить численним. Обслуговуючий персонал комітетів складається зі службовців-фахівців та секретарів. Вони готують необхідні матеріали і вирішують всі організаційні питання. Парламенти можуть мати розгалужені дослідницькі служби і контрольні служби, які забезпечують парламентарів необхідними аналітичними матеріалами і матеріалами про ефективність діяльності виконавчої влади.

Велика різноманітність в організації роботи парламентів світу обумовлюється відмінностями у структурі, кількісному складі та функціях парламентського апарату. Слід зазначити, що термінологічна конструкція «апарат парламенту» у вузькому сенсі позначає установу, яка всебічно забезпечує діяльність парламенту. Водночас необхідно зауважити, що в широкому сенсі цей термін позначає постійно діючу, таку, що має статус юридичної особи та є частиною державного апарату, сукупність структурних одиниць, які мають штатний розпис, працівники якого об'єднані єдиною метою та складають систему на чолі з вищою в цій системі посадовою особою – керівником апарату, завданнями яких є правове, організаційне, документальне, аналітичне, організаційне, фінансове, матеріально-технічне, соціально-побутове забезпечення діяльності парламенту.

Одночасно важливе значення для діяльності парламентів має питання парламентської автономії, яке треба відрізнити від політичної та адміністративної автономії. Європейські експерти зазначають, що «адміністративна автономія» є концепцією з дуже глибоким корінням. Через систему прийняття рішень, в якій значна кількість процедур обмежує дискреційну владу більшості та президента,

найважливіші рішення приймаються колегіальними органами (включно з правилами, що застосовуються до державних службовців).

Як зазначають деякі дослідники, парламентська служба (parliamentary service) – це службовий апарат парламенту, що виконує функції адміністрування законодавчого процесу; забезпечення ефективного функціонування парламенту; підготовки аналітичних документів, фінансових звітів, управління документообігом та архівацією; надання бібліотечних та інформаційно-комунікаційних послуг тощо.

У розвинутих демократіях парламентська служба також може виконувати функції управління майном, матеріально-технічного забезпечення парламенту та підтримання безпеки на території парламенту. Парламентська служба має на меті забезпечити ефективну роботу депутатів та допомагає у здійсненні всього законодавчого процесу та дотичної діяльності. Відомо, що за браком часу депутати не в змозі глибинно дослідити усі питання, що розглядаються парламентом, та підготувати якісні закони в усіх сферах суспільного життя. Саме тут на допомогу приходять парламентські служби, які швидко та якісно проводять дослідження з окремих тем. Досвід інших зарубіжних країн також вказує на важливість впровадження концепції «автономії» парламенту та його апарату по відношенню до інших державних органів.

Разом з тим, слід зазначити, що не існує загального правила щодо того, наскільки численним має бути парламентський апарат. Основною причиною цього є те, що ефективність апарату залежить не тільки від чисельності працівників. Вона залежить також від професійних якостей апарату, від того, чи задовольняють законодавців його кваліфікація й досвід. Наприклад, більш кваліфікований апарат може дати кондиційний продукт меншим кількісним складом, ніж це зробив би менш кваліфікований.

Іншим показником є професіоналізм апарату. Він залежить від рівня освіти працівників апарату, їхнього професійного досвіду, відповідності їхніх навичок потребам законодавців. Часто від працівників апарату вимагається наукова підготовка в сфері юриспруденції, економіки або інших галузях суспільних наук.

Останнім часом в Україні обговорюють формування самостійної парламентської служби. Певні пропозиції у напрямку реформування Апарату Верховної Ради України містяться, зокрема, у відповідних Рекомендаціях Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса. Затверджені відповідною постановою Верховної Ради України, вони визначають як загальний вектор реформи, так і деякі конструктивні кроки, що мають стати певними маркерами у процесі інституційного оновлення парламентської служби.

Як вже було зауважено, головне завдання парламентської реформи в Україні концентрується навколо ідеї підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, що в контексті різних аспектів оптимізації законодавчої діяльності охоплює також питання організації та функціонування її апарату.

Важливим чинником стало набрання чинності з 1 травня 2016 року нового Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII, який визначив принципи, правові та організаційні засади забезпечення державної служби та встановив, що право рівного доступу громадян до державної служби базується на їхніх особистих якостях та досягненнях. Разом з тим, державні службовці, які працюють в Апараті Верховної Ради України, мають здійснювати постійні заходи щодо підвищення рівня професійної компетентності.

Для вирішення завдань професіоналізації державних службовців, перш за все тих, що реалізують управлінські послуги, зокрема в Апараті Верховної Ради України, має бути запроваджений новий підхід щодо впровадження стандартів належного врядування.

Згаданий навчальний курс розроблений відповідно до вимог чинних законів України, підзаконних нормативно-правових актів, що регламентують питання державної служби, організації та функціонування системи підвищення кваліфікації державних службовців, положень Угоди про асоціацію між Україною та ЄС та враховує концептуальні підходи до розбудови освітніх програм в галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування» на компетентнісній основі.

Згаданий навчальний курс також підготовлений з урахуванням наказу Національного агентства України з питань державної служби від 30.03.15 № 65 «Про затвердження вимог до структури та змісту професійних програм підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад» із змінами, внесеними наказом від 27.04.2016 № 74 «Про внесення змін до Вимог до структури та змісту професійних програм підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад». Згаданий документ визначає мету, завдання та зміст навчання; вимоги до знань, умінь і навичок, які є результатом засвоєння навчального матеріалу; перелік нормативно-правових актів, наукової та навчально-методичної літератури для викладачів і слухачів.

Мета навчального курсу полягає у розвитку професійної компетентності державних службовців Апарату Верховної Ради України з питань належного врядування, що складає основу управлінської компетентності (політико-правової, соціально-економічної, інформаційно-комунікативної, професійно-фахової) та засвоєння знань про реформування державного управління в Україні, вироблення умінь та навичок щодо ефективного виконання завдань та посадових обов'язків, необхідних для роботи в Апараті Верховної Ради України і які спрямовані на забезпечення «належного врядування».

Модуль 1. Належне врядування як загальносвітова цінність

1.1. Сутність та визначення поняття «належне врядування»

Поняття «врядування» (governance) вперше з'явилося у 1937 р. у статті американського економіста Роналда Коуза. Як політичне поняття воно використовується й трактується політологами та науковцями у сфері державного управління (публічного врядування) з початку 70-х рр. ХХ ст. Аналіз наукового доробку багатьох вчених, свідчить, що термін «врядування» («*governance*») є більш широким поняттям порівняно з «*administration*» (адміністрування, що історично виникло з політичного адміністрування і політології) і «*management*» (управління, що сформувалося на основі бізнес управління).

Сучасні демократичні держави розбудовуються на основі трьох головних підвалин, а саме: демократія, верховенство права і належне врядування. Ці наріжні камені є підґрунтям держави та її інституцій, співвідношення та норми комунікації публічних установ з громадянами країни. Ці концепції багато в чому перетинаються, але кожна з них має чітко визначені притаманні лише їй елементи.

Так, верховенство права ґрунтується на ідеї легальності дій публічних (владних) інституцій і необхідності захисту головних громадянських прав. Демократія надає верховенству права глибшого змісту, в особливості що стосується прозорості та участі громадян в управлінні державою. Належне врядування ж – це не просто подальший змістовний розвиток понять верховенства права і демократії, воно акцентує увагу на підзвітності і ефективності врядування.

Вказані вище елементи інколи кваліфікуються як складові терміну «правова держава» (*rechtsstaat*), але в цьому випадку випадає з кола уваги позалегальна характеристика концепції належного врядування. А важливість цього аспекту є надзвичайною, оскільки належне врядування – це не тільки норма діяльності будь-якої урядової установи, але й право громадянина.

Розвиток цих концепцій відбувався історично непаралельно і залежав часто від рівня розвитку держави та її інституцій. Спочатку утвердилася концепція верховенства права, після неї – концепція демократичного розвитку суспільства (власне демократії). Вони обидві стали незамінними поняттями для ліберального державного устрою. Належне врядування постало як концепція у тісній взаємодії з першими двома концепціями і цей процес продовжується й сьогодні.

Поняття належного врядування від початку наповнено демократичним змістом («демократичне врядування», «нове врядування», «досконале врядування», «добре врядування», «належне врядування», «етичне та прозоре врядування», «ефективне врядування»), звідси й визначення “good governance” як управління, яке відповідає вимогам відкритого, демократичного і справедливого

суспільства та регулює органами публічної влади та недержавними організаціями (представниками бізнесу, громадськості)», а також має ознаки результативного та ефективного управління.

Визначення «доброго місцевого врядування» (“Good Urban Governance”) вперше було задекларовано на II Конференції ХАБІТАТ у червні 1996 року у Стамбулі. На цьому заході було ініційовано обговорення питань щодо введення поняття «добре місцеве врядування» в управління, залучивши до нього органи місцевого самоврядування, їх партнерів та представників міжнародної спільноти. За результатами цього обговорення було визначено, що «добре місцеве врядування – це сума безпосередніх взаємовідносин громадян, публічного та приватного секторів, планування та управління спільними справами міста; процес, що постійно триває і передбачає врахування протиріччя або різних інтересів, організованих спільних дій; відносини, які охоплюють як офіційні інституції, так і неформальні домовленості та соціальний капітал громадян».

Існує декілька підходів щодо трактування поняття «належного врядування». Так, експерти Світового банку визначають «врядування» (governance) як систему інституцій, за допомогою яких здійснюється влада в країні, реалізується публічна політика і надаються суспільні послуги.

Експерти Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй визначають врядування як здійснення економічної, політичної та адміністративної влади («authority») з метою управління («manage») життям країни на всіх рівнях.

На вебсторінці путівника щодо належного врядування читаємо його визначення як «процесу прийняття та реалізації рішень». Його суть полягає не стільки у «правильних» рішеннях, скільки в оптимально можливому шляху для їх прийняття. У цьому аспекті взаємодоповнюючим і природним елементом здійснення демократичного доброго врядування є інструмент аналізу політики, які в циклічності розробки альтернативних варіантів вирішення різних проблем спирається на приматі оптимального вибору в залежності від економічних, політичних та соціальних обставин.

Концепція «належного врядування» витісняє популярну раніше концепцію «нового публічного менеджменту» або «публічного управління» з її односторонньою орієнтацією на економічну ефективність. Вона наповнює концепцію державного управління гуманітарною та соціальною складовою; формує новий підхід до розуміння належного врядування, яке має тепер відповідати не лише вимогам ефективності, але й бути відкритим, доступним, підзвітним і підконтрольним, а отже – чутливим до вимог громадян та їх потреб. Разом з тим, концепція належного врядування визначає рамки ефективності і результативності, характеризує процес поєднання влади та обов'язків у суспільстві; визначає публічну політику та рішення щодо суспільного життя; формує канву взаємовідносин між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та інституціями громадянського суспільства.

Концепція «належного врядування» пов'язана з питанням про те, яким чином суспільство може себе зорганізувати для того аби гарантувати рівність можливостей та соціальну й економічну справедливість для всіх громадян. Належне врядування є цінністю саме по собі, а також водночас є ключовим засобом досягнення «Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року».

Деякі дослідники розглядають «належне врядування» як механізм забезпечення функціонування суспільства як цілісної саморегульованої системи, спосіб реалізації публічної влади, завдяки якому досягаються такі завдання:

1. Відповідність публічної політики потребам суспільного розвитку (принцип відповідності);
2. Реальна участь громадян у виробленні та реалізації публічної політики (принцип залученості і принцип прозорості);
3. Об'єднання потенціалу різних суспільних секторів; влади, бізнесу, громадськості і науки (принцип ефективності);
4. Постійний контроль різних сегментів суспільства за діяльністю органів публічної влади на усіх рівнях (принцип підзвітності і принцип прав людини).

Далі ми більш детально зупинимося на зазначених у дужках шести принципах. А почнемо ми виклад концепції «належного врядування» у двох площинах: як теорії і як логічної системи (алгоритму).

З точки зору теорії ми можемо зрозуміти засади співпраці багатьох сторін, які беруть участь у процесі управління суспільними справами. При цьому місцеві органи влади можуть розглядатися або як один, або як кілька учасників цього процесу (Т. Безверхнюк, І. Вишлова-Пилєва, А. Колодїй).

З точки зору логічної системи (на рівні практичного впровадження) ми можемо зрозуміти належне врядування як комплекс безпосередніх партнерських взаємовідносин громади, органів публічної влади, суб'єктів публічного та приватного секторів у процесі планування та управління справами на певній території. На цьому рівні важливими є дослідження процесів управління та координації зусиль різних органів та інституцій (І. Вишлова-Пилєва, І. Грицяк).

Отже традиційно в країнах демократичної спільноти (в європейських країнах, США та Канаді) належне врядування розглядається в рамках демократичної парадигми і включає в себе більшість характеристик, притаманних системі публічного управління країн ліберальної демократії.

Концепції належного врядування присвячені роботи вітчизняних та зарубіжних науковців: З. Балабаєвої, Е. Вигоди, Р. Герцога, А. Гука, Д. Джексона, Д. Записного, А. Зарді, В. Кравченка, В. Куйбіди, В. Мамонової, Ж. Марку, П. Надолішнього, Г. Пітерса, Д. Попеску, В. Прошка, М. Пухтинського, Л. Сморгунова, В. Толкованова, Б. Шевчука, які акцентують увагу на окремих аспектах її формування, розвитку та імплементації.

Враховуючи вищевикладене, можна визначити поняття «належне врядування» як процес реалізації публічної влади, що базується на підходах до формування відкритого, демократичного і справедливого суспільства та відповідній системі принципів, який має ознаки результативного управління, та скерований на забезпечення ефективних партнерських взаємовідносин між органами публічної влади, інституціями громадянського суспільства і суб'єктами приватного права щодо управління суспільним розвитком.

Одночасно є доцільним запропонувати цілісну концепцію належного врядування, в межах якої виділено та охарактеризовано основні принципи (**відповідність** чинному законодавству та суспільним потребам; **прозорість** процесів прийняття рішень та активна участь у них (**залучення**) громадян; **ефективність** (результативність) діяльності, що спрямована на справедливий характер результату; **підзвітність** головних суб'єктів демократичного доброго врядування і врахування базових **прав людини** як засадничого підґрунтя діяльності публічних інституцій та їх представників), виділено завдання (сталий розвиток; субсидіарність; безпека громадян та їх життєвого середовища, яка може бути реалізована шляхом проведення консультацій з громадськістю) та основні складові (процеси функціонування демократичного суспільства, суспільні групи, індикатори результативності, інструменти публічної політики та механізми досягнення ефективних результатів тощо, участь - усі громадяни мають право голосу; верховенство права - правова система повинна бути справедливою і діяти однаково для всіх; прозорість - свобода інформації, її повнота і доступність для всіх, хто в ній зацікавлений; відповідальність - діяльність органів державної влади має служити інтересам усіх членів суспільства; орієнтація на консенсус - дотримання балансу інтересів для досягнення широкого консенсусу як з місцевих, так і загальнодержавних питань та процедур; справедливість - добробут суспільства залежить від врахування інтересів кожного члена суспільства; ефективність та результативність - максимально ефективне використання ресурсів для задоволення потреб громадян; підзвітність - органи публічної влади на усіх рівнях мають бути підзвітні у своїй діяльності громадянам).

Для забезпечення належного врядування необхідно використовувати як традиційні, так і інноваційні інструменти державного управління. Відтак, ми розглянемо інструменти державного управління як засоби практичної реалізації управлінських рішень в ієрархії управління на міжнародному (світовому), регіональному (європейському), та місцевому (національному) рівнях. За такого підходу запропоновано систему інструментів державного управління (політичні, нормативно-правові, економічні, організаційні тощо), в основі якої є класифікація за видами політики, термінами реалізації, пріоритетністю, рівнем ризику та практичної корисності для забезпечення реалізації структурних реформ в Україні.

Разом з тим, для забезпечення подальшого реформування системи державного управління та забезпечення належного врядування доцільно

забезпечити використання інноваційних інструментів, об'єднаних у цілісну систему підтримки практик демократичного доброго врядування. Вона повинна бути динамічною, тобто розвиватися разом із еволюцією системи публічного управління, та розв'язувати можливі протиріччя і переходити на новий рівень функціонування. Відтак, будь-який орган влади, незалежно від структури, повноважень, цілей і функцій, може розглядатися як соціальна система, що ефективно розвивається на основі стандартів належного врядування.

Одночасно ми розглянемо таку систему інноваційних інструментів забезпечення «належного врядування»:

- інструменти організаційно-структурного розвитку (забезпечення розвитку організаційних структур органів влади);
- інструменти розвитку технологій прийняття та реалізації управлінських рішень (аналіз політики, аналіз вигід і витрат, оцінка регуляторного впливу рішень тощо);
- інструменти розвитку технологій надання послуг (забезпечення відбору та стандартизації послуг, доступності та вчасності їх надання);
- інструменти розвитку персоналу (забезпечення добору, ротації, підготовки та перепідготовки службовців);
- інструменти фінансової підтримки розвитку (реалізація кредитно-фінансового механізму забезпечення інновацій, оцінки ризиків, прогнозування та оцінки взаємовідносин із суб'єктами зовнішнього середовища);
- інструменти внутрішніх і зовнішніх комунікацій (забезпечення прозорості та відкритості органів влади, адаптація її до умов зовнішнього середовища, якісне використання інформаційних ресурсів тощо);
- інструменти впровадження інновацій (забезпечення мотивації до інновацій у системі державного управління, оцінка ефективності їх реалізації).

Підсумовуючи, встановлено, що сучасна демократична держава базується на трьох засадничих концептуальних каменях: верховенстві права, демократії та належному врядуванні. Ці три концепції, подекуди згадувані як сутнісні принципи, – це три поняття, прийняті в усіх сучасних світових державах. Від країни до країни їхні пояснення можуть різнитися завдяки різним економічним і культурним факторам, проте в кожній з них ці концепції вирости і постали на міцній національній основі.

Відповідно до концепції верховенства права, закони встановлюють межі застосування права інституціями влади, тоді як громадяни країни не можуть зазнавати самоправства з боку влади. Більше того, їх права захищаються законами. У країнах західної цивілізації існують дві правові традиції (правові сім'ї) – традиція загального (прецедентного, англо-саксонська сім'я) права і традиція цивільного права (романо-германська правова сім'я). Відповідно до традиції

модифікується і пояснення терміну «верховенства права». Країни, що належать до англо-саксонської правової сім'ї, послуговуються зазвичай досить вузькою інтерпретацією цього терміну, тоді як країни романо-германської правової сім'ї використовують ширше тлумачення, наприклад, *rechtsstaat* (німецькою), *l'Etat de droit* (французькою), або *Stato del diritto* (італійською).

У традиції загального права, таким чином, поняття «верховенство права» стосується головним чином справедливого характеру/перебігу процесу. Водночас, у традиції цивільного права концепція «верховенства права» охоплює сутнісні критерії та універсальні принципи і цінності, які потребують раціональної унормованої дії з боку держави.

Складовими категоріями у *rechtsstaat* є, передусім, законність, а вже потім – поділ, розмежування і баланс владних повноважень, захист основних прав і судовий нагляд (контроль). Стосовно контролю, останнім часом посилилася тенденція організувати ефективний контроль за так званою «четвертою» владою (на додаток до традиційних трьох – законодавчою, виконавчою і судовою), яку представляє Омбудзособа (в Україні – Уповноважений Верховної Ради України з прав людини) чи Аудиторський суд (в Україні – Рахункова Палата). Проте, незважаючи на відмінності у трактуванні концепції верховенства права, у всіх цих країнах досягнуто консенсусу, що ця концепція є однією із підвалин сучасної держави.

У свою чергу, демократія за своєю суттю є виміром впливу громадян на політики і діяльність владних інституцій. Розрізняють пряму і представницьку демократію. У прямій демократії громадяни безпосередньо впливають на політики держави. У представницькій демократії громадяни періодично обирають своїх представників до владних інституцій для представництва там своїх інтересів і захисту своїх громадянських прав.

Демократія характеризується наявністю таких компонентів: прийняття законів парламентом, підзвітність виконавчої влади парламенту, прозорість владних інституцій, залучення зацікавлених сторін (стейкхолдерів), і захист прав меншості. Хоча загальноприйнятого визначення демократії не існує, рівність та основні свободи є головними характеристиками цієї концепції. Іншими словами, всі громадяни рівні перед законом і всі мають мати однаковий доступ до влади. У представницькій демократії кожен електоральний голос повинен мати однакову вагу. Законодавчо унормовані права і свободи гарантують свободу громадян.

І, нарешті, належне врядування розглядається як правило/настанова для владних інституцій і одночасно як право громадянина. В контексті концепції належного врядування розглядаються і конкретні, властиві тільки цій концепції норми, які можуть тісно або тільки дотично бути пов'язаними з нормами верховенства права чи демократії.

Головними принципами належного врядування є наступні: відповідність, прозорість, залучення громадян, ефективність, підзвітність і забезпечення прав

людини в економічній, соціальній та культурній сферах². У більш широкому сенсі ці шість елементів належного врядування стосуються всіх ланок системи владних інституцій.

Належне врядування і права людини

Належне (демократичне та добре) врядування було ключовим для досягнення Цілей розвитку тисячоліття ООН через створення сприятливих інституційних умов. Про надзвичайну важливість демократичного доброго врядування неодноразово зазначалося на Саміті тисячоліття у 2000 році, на якому світові лідери задекларували намір докладати всіх зусиль для утвердження демократії та верховенства права, дотримання міжнародно визнаних прав людини і основних свобод, включно із правом на розвиток. Одноголосно було утверджено, що національні змагання з подолання бідності, охорони довкілля і підтримки людського розвитку повинні супроводжуватися процесами вдосконалення якості демократичних інституцій і процедур в контексті зміни ролей держави і громадянського суспільства в умовах подальшої глобалізації.

Права людини – це перелік понять, які:

- є універсальними, природними для кожної людини від народження;
- акцентують увагу на внутрішньому достоїнстві і рівнозначній цінності кожного;
- є рівноцінними і неподільними, між ними відсутня ієрархія;
- не можна скасувати чи відібрати;
- накладають певні зобов'язання на державу та її інституції і представників;
- гарантуються міжнародними інституціями;
- законодавчо закріплені;
- захищають людину і, в деяких випадках, групи людей.

Дотримання всіх прав людини, визнаних міжнародною спільнотою, – громадянських, політичних, соціальних, культурних і економічних – вимагає дієвості відповідних демократичних інституцій і процесів, які мають бути доступними для залучення і доступу кожного громадянина, а також захищають права меншин, підсилюють принцип розподілу повноважень між гілками влади і забезпечують підзвітність цих гілок.

Це особливо важливо, оскільки при демократичному «праві більшості» існує небезпека легітимізації виключення меншості з демократичних процедур.

² Ці елементи вважаються універсальними для демократичного доброго врядування, хоча в окремих практичних (чи адаптованих до національного/регіонального контекстів, як, наприклад, 12 принципів демократичного доброго врядування Ради Європи) підходах ми можемо зустрічати й інші формулювання принципів, які, за фактом, є складовими викладених нами шести базових елементів

Інклюзивна демократія акцентує увагу на якості представництва всіх суспільних груп у демократичному суспільстві, а не тільки проведенні демократичних виборів і дотримання «права більшості».

Демократія, таким чином, через призму дотримання прав людини визначається такими проявами:

- проведення вільних і чесних виборів, що забезпечує свободу слова, думок і свідомості;
- наявність вільних і незалежних медіа, що забезпечує свободу слова, думок і свідомості;
- розподіл повноважень між гілками влади, що забезпечує захист громадянських і політичних прав;
- підтримка відкритого громадянського суспільства, що забезпечує свободу мирних зібрань та об'єднань.

Останній прояв, відкритість громадянського суспільства, підсилює можливості доступу і залучення громадян до процесів прийняття рішень в демократичному суспільстві.

Чи є якесь право людини більш важливим за інше? Ні всі вони однаково важливі. Загальна декларація прав людини 1948 року чітко і однозначно декларує, що всі права людини – економічні, політичні, громадянські, культурні і суспільні – є рівноцінними і однаково важливими. Це неодноразово підтверджувалося міжнародною спільнотою, наприклад у Декларації про право на розвиток (1986 р.), у Віденській декларації і програмі дій (1993 р.) та у Декларації про права дитини.

Права людини є неподільними і взаємозалежними. Принцип неподільності означає, що жодне з прав не може бути менш важливим ні будь-яке інше. Економічні, соціальні та культурні права повинні поважатися, захищатися і стверджуватися на рівні з політичними і громадянськими правами.

Принцип взаємозалежності означає, що дуже важко (а часто й неможливо) стверджувати якийсь один аспект прав людини в ізоляції від інших. Для прикладу, немає сенсу говорити про право на працю у відриві від хоча б мінімального забезпечення права на освіту. Аналогічно, право голосування може визнаватися маловажливим для того, хто живе впроголодь, або хто зазнає дискримінації через свій колір шкіри, сексуальну орієнтацію, мову чи релігійні переконання.

Отже, принципи неподільності і взаємозалежності означають, що всі права людини повинні забезпечуватися у їх сукупності, допускаючи пріоритизацію їх забезпечення тільки тоді, коли деякі з прав нехтуються, заперечуються або дискримінуються більше, ніж інші.

1.2. Сучасний контекст розвитку концепції «належного врядування» в Україні та інших країнах

Фахівці визначають «належне врядування» як загальносвітову цінність, важливе значення для розвитку якої має роль європейських інституцій та інших міжнародних організацій (Рада Європи, Європейський Союз, Світова організація торгівлі, Організація Об'єднаних Націй, Організація економічного співробітництва та розвитку тощо).

Важливим чинником розвитку національного законодавства, його наближення до європейських стандартів та реалізації політики європейської інтеграції України є участь нашої держави у діяльності цих та інших міжнародних організацій з питань впровадження належного врядування, розширення та удосконалення міжнародного правового поля, впровадження принципів належного врядування на усіх рівнях.

«Належне врядування» є суспільною цінністю, яку усі демократичні країни бажають досягти задля забезпечення добробуту своїх громадян. В широкому розумінні цей термін означає демократичне, відповідальне, ефективне, прозоре та підзвітне управління на усіх рівнях.

Забезпечення належного (місцевого і регіонального) врядування у країнах-членах Ради Європи стосується низки завдань, зокрема, стосовно внутрішніх взаємовідносин між органами місцевої і регіональної влади, їх відносин з органами державної влади та громадянами; спроможності місцевих і регіональних органів влади забезпечувати надання більш якісних послуг та адекватно реагувати на законні очікування громадян. Досягнення більшого єднання між країнами-членами Ради Європи задля збереження та втілення у життя ідеалів і принципів демократії досягається шляхом розробки та прийняття багатосторонніх міжнародних договорів. Формування та розвиток загальноєвропейської бази нормативно-правових актів у сфері місцевого і регіонального розвитку засвідчує, що належне врядування стало універсальною цінністю для усіх європейських країн.

Так, концепція належного врядування викладена в Європейській Стратегії інновацій та належного врядування на місцевому рівні, що здобула підтримку на 15-й Європейській конференції міністрів, відповідальних за місцеве та регіональне управління (м. Валенсія, 15-16 жовтня 2007 року) та була затверджена Комітетом міністрів Ради Європи у 2008 році.

Основне завдання Стратегії полягає в тому, щоб мобілізувати і стимулювати дії національних та місцевих органів влади, інших інституцій таким чином, щоб громадяни усіх європейських країн відчули користь від належного врядування на місцевому рівні завдяки послідовному поліпшенню якості місцевих (суспільних)

послуг, залученню населення до вироблення політики, що відповідає їх законним очікуванням. У зв'язку з цим, Стратегія має три основні завдання: громадяни мають стати у центрі усіх найбільш важливих демократичних процесів у суспільстві; органи місцевого самоврядування повинні постійно удосконалювати систему управління та надання послуг відповідно до 12 принципів, визначених в Європейській Стратегії; органи центральної влади (національні уряди) мають забезпечити створення і підтримку інституційних передумов для розвитку місцевої демократії та вдосконалення системи місцевого самоврядування відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування та інших правових інструментів у галузі місцевого та регіонального розвитку.

Слід зазначити, що передумовою розвитку державного управління в країнах ЄС стали ключові для західної правової доктрини поняття демократії та верховенства права, на яких зародилася концепція «належного врядування». У зв'язку з цим слід акцентувати увагу на її причетності до формування системи цінностей, політик та інституцій, завдяки яким ефективно управління суспільством здійснюється шляхом взаємодії держави, громадянського суспільства та бізнесу. Він доводить, що залучення усіх зацікавлених сторін у процес прийняття рішення з урахуванням основних підходів Концепції сприятиме більшій легітимності рішень; рішення будуть більш досконалішими, оскільки буде використовуватись інтелектуальний потенціал неінституційних учасників; громадськість буде більш інформованою щодо інституцій та процедур прийняття рішень; громадяни та інші неінституційні учасники, отримавши досвід, стануть більш ініціативними та самостійними.

Деякі вчені стверджують, що концепція «належного врядування» створює рамки для побудови нового стилю управління, особливо акцентуючи увагу на елементах лідерства та комунікації; воно фактично виступає орієнтиром для просування ідеї самоврядування та демократії, залучення громадян до спільної діяльності щодо вирішення питань місцевого значення.

Відповідно до Програми розвитку ООН можна охарактеризувати основні складові, притаманні «належному врядуванню», а саме:

1. Участь (Participation). Усі громадяни мають право голосу. Участь може бути як безпосередньою, так і опосередкованою, через легітимізовані посередницькі інституції та представників.
2. Верховенство права (Rule of law). Правова система повинна бути справедливою і діяти однаково для всіх, особливо стосовно забезпечення прав людини.
3. Прозорість (Transparency). Свобода інформації, її повнота і доступність для всіх, хто в ній зацікавлений.
4. Відповідальність (Responsiveness). Діяльність органів державної влади має служити інтересам усіх членів суспільства.

5. Орієнтація на консенсус (Consensus orientation). Дотримання балансу інтересів для досягнення широкого консенсусу як з місцевих (локальних), так і загальнодержавних питань та процедур.
6. Справедливість (Equity). Добробут суспільства залежить від врахування інтересів кожного члена суспільства.
7. Ефективність та результативність (Effectiveness and Efficiency). Максимально ефективне використання ресурсів для задоволення потреб громадян.
8. Підзвітність (Accountability). Органи державної влади на усіх рівнях та органи місцевого самоврядування мають бути підзвітні у своїй діяльності громадянам.

Аналізуючи європейський досвід впровадження принципів належного врядування, можна зазначити, що зарубіжні країни впроваджують принципи належного врядування лише після повної їх адаптації до умов діяльності конкретного органу публічної влади, враховуючи особливості території, забезпечення життєдіяльності територіальних громад, культурні, історичні, ментальні традиції та підготовчу інформаційно-просвітницьку роботу.

Адаптація європейського досвіду належного врядування до умов діяльності, наприклад, органів місцевого самоврядування (обласних та районних рад) дає змогу забезпечити: відкритість та прозорість роботи цього представницького органу; встановлення прозорих правил контролю за дотриманням законності рішень районної ради через внутрішній та громадський контроль, а також контроль з боку компетентних органів; активізацію партисипативної демократії (демократії участі) з надання більш якісних соціальних, житлово-комунальних та інших послуг населенню району; гармонізацію відносин між владою, бізнесом і громадянами; створення умов для розбудови громадянського суспільства. Отже, головним завданням впровадження належного врядування є поєднання та розповсюдження інформації і кращих практик на місцевому рівні, зміцнення спроможності органів місцевого самоврядування, підвищення ефективності їх діяльності тощо.

Не можна не погодитись з керуючим директором Міжнародного валютного фонду Мішелем Камдессусом, який у своєму зверненні до Економічної і Соціальної Ради ООН 2 липня 1997 року зазначив: «Належне врядування є вкрай важливим для кожної країни на будь-якому етапі її розвитку. Нашим завданням є сконцентруватися на тих аспектах належного врядування, які найбільш тісно пов'язані з нашим наглядом над макроекономічними політиками, прозорістю державних рахунків, ефективністю управління публічними ресурсами, стабільністю та прозорістю економічного і регуляторного середовища для діяльності приватного сектору».

1.3. Інструменти забезпечення належного врядування

Під інструментами державного управління розуміються засоби практичної реалізації управлінського рішення. Серед інструментів державного управління виокремлюють дві підгрупи: загальні (універсальні) і локальні. Загальні інструменти управління – це чинні, закріплені в правових актах норми і правила управлінської діяльності, які мають форму законів, статутів, інструкцій, обмежень тощо.

Локальні інструменти управління мають частковий характер, підсилюючи виконання більш вагомого управлінського рішення, і можуть набувати форми постанов, наказів, розпоряджень, угод, контрактів, нарад тощо. По відношенню до управлінського рішення інструменти вторинні; залежно від контексту можуть розглядатися як самостійні керуючі дії, що використовуються для виконання інших управлінських рішень. Наприклад, встановлені державою правила реєстрації актів громадянського стану правомірно розглядати як керуючий вплив держави на учасників суспільних відносин. Запис акту громадянського стану конкретного громадянина є інструментом реалізації управлінського рішення.

Поняття «інструменти державного управління» не набуло належного висвітлення в науці державного управління, тому поки ще не існує їх визнаної класифікації. Водночас як критерії певної класифікації визначають такі поняття:

- рівень інструменту державного управління в ієрархії системи управління, тобто інструменти управління, що застосовуються на міжнародному (європейському), державному (національному), регіональному та місцевому рівнях тощо;
- документальні форми інструментів державного управління, тобто законодавчі акти, постанови, регламенти, рішення державних органів та органів місцевого самоврядування, документи міжнародних організацій, а також концепції, програми, проєкти тощо;
- характер і обсяг впливу інструментів державного управління, тобто мова йде про економічні інструменти (податки, державні тарифи оплати праці, ставки рефінансування НБУ, внутрішні та зовнішні позики і т. ін.), організаційні інструменти (створення, реорганізація або реструктуризація органів публічної влади; призначення, переміщення, звільнення з посади на державній службі тощо), політичні інструменти (виборчі технології, опитування громадської думки тощо).

Інструменти державного управління поділяються на макроекономічні та мікроекономічні. Під макроекономічним управлінням розуміється управління народним господарством країни, окремими сферами суспільного життя на державному та регіональному рівнях. Тут використовуються наступні інструменти державного управління: державні бюджети, національні та регіональні цільові

програми, стратегії розвитку та соціально-економічні прогнози, державне інвестування, проведення державних операцій на внутрішньому грошовому ринку, обслуговування державного боргу, державне страхування та соціальне забезпечення, санкції за невиконання зобов'язань (пені, штрафи) тощо.

Мікроекономічний рівень управління передбачає управління великими підприємствами, організаціями та установами соціальної сфери, структури малого та середнього бізнесу. У процесі такого управління використовуються такі інструменти як: статuti, ліцензії, положення, а також грошові інструменти (готівкові і безготівкові розрахунки, цінні папери), рівень оплати праці працівників тощо.

Формування цілей державного управління, процес їх досягнення за допомогою використання конкретних методів та інструментів управління, виконання певних функцій органами державної влади та управління ґрунтується на ряді принципів. Принципи як продукт свідомої діяльності людини треба відрізнити від закономірностей, дія яких не залежить від людей. Принципи державного управління – це, як правило, законодавчо закріплені, базові положення, відповідно до яких формується і функціонує система державного управління. У сучасній науці принципи державного управління поділяють на три блоки: загальні, організаційно-технологічні та приватні.

Загальні принципи стосуються змісту і цілей системи державного управління, серед них виокремлюють соціально-ціннісні (гуманізм, демократизм) та соціально-функціональні (принцип поділу влади, законність). Виконавчо-розпорядча, організаційна діяльність органів державної влади будується відповідно до організаційно-технологічних принципів. Сукупність організаційно-технологічних принципів представлена чотирма групами: структурно-цільовими (ієрархія цілей державного управління, послідовність досягнення цілей); структурно-організаційними (єдність системи державного управління, поєднання колегіальності і єдиноначальності в діяльності органів державної влади); структурно-функціональними (закріплення управлінських функцій до компетенції відповідного державного органу); структурно-процесуальними (принцип відповідності методів управління функцій державного органу).

Використання часткових принципів орієнтоване на підвищення значимості людського фактора в процесі державного управління, серед них виокремлюють дві підгрупи: принципи, проєктовані на різні сфери життєдіяльності суспільства (економічне планування, принципи маркетингу), а також принципи функціонування державних та суспільних інститутів (принципи Карнегі, принципи місцевого самоврядування).

З огляду на те, що протягом останніх років активізувались процеси співробітництва України з ЄС, виникає необхідність приведення української термінології у відповідність з європейською. Так, все більш широкого вжитку набувають терміни «інструменти європейської політики», «механізми європейської

політики». Разом з тим, часто англійський термін «instrument» в українській науковій, суспільно-політичній, економічній термінології перекладають як «механізм», що, на наш погляд, не відповідає розумінню, яке вкладають у нього дослідники в інших європейських країнах.

У зв'язку з цим, англо-український словник політичних термінів пропонує таке визначення терміну «інструмент»:

- а) інструмент;
- б) офіційний документ, де «statutory instrument» – це розпорядження, зроблене в межах повноважень, наданих Актом парламенту, яке має силу закону. Також вживається у розумінні: «affirmative instrument» – форма статутного акта, яка має бути ратифікована обома палатами парламенту; «general instrument» – форма статутного документа, що не потребує ратифікації палатами парламенту; «negative instrument» – форма статутного акта, яка може бути анульована будь-якою з палат парламенту.

Великий англо-російський економічний словник визначає поняття «інструмент» як:

- 1) інструмент, прилад, апарат;
- 2) документ;
- 3) знаряддя та засіб, де «instrument of policy» – це інструмент реалізації політики.

Часто в обігу іноземної наукової літератури зустрічається вживання терміна «tool» як аналог терміна «instrument» або ж «toolkit» як сукупність інструментів.

У словнику іншомовних слів за редакцією О.С. Мельничука можна знайти такі визначення терміна «tool»:

- 1) інструмент, механізм (попиту та пропозиції);
- 2) документ;
- 3) знаряддя праці, де policy «tool» виступає як засіб проведення політики.

Той же словник іншомовних слів визначає «toolkit» як інструментарій, тобто сукупність інструментів, що застосовуються в окремій галузі або з певною метою.

Корисною може стати термінологія ООН, яка використовує термін «інструментарій» («toolkit») як:

- 1) практичне керівництво для уряду, громадської спільноти та інших зацікавлених сторін і партнерів, яке можна легко адаптувати до специфічних потреб (політичні, адміністративні, технологічні та фінансові реалії у кожній країні або регіоні), а також до пріоритетних сфер, визначених урядом;
- 2) документ, який підкреслює важливість узгодженого підходу та логічних рамок для здійснення спільних підходів до вирішення актуальних питань відповідних верств населення за допомогою інформаційної політики, консультацій, «мозкових штурмів» і заходів з перехресного розвитку та підвищення партнерства між усіма зацікавленими сторонами (країни-члени, НГО, громадськість, громадяни, приватний сектор, міжнародна спільнота тощо);

3) чіткий поступовий підхід і процес розбудови та посилення діалогу «громадська спільнота/влада та партнерство» у питаннях найбільш незахищених верств населення на основі інноваційних технік і методів дослідження, аналізу кращих практик тощо».

Англійсько-французько-німецько-український словник термінології Європейського Союзу перекладає термін «instrument» як «інструмент, який має дві форми – правову та фінансову».

Одночасно ООН та іншими міжнародними організаціями пропонується набір інструментів («tool») або інструментаріїв («toolkit») з питань реалізації політики у сфері запобігання та протидії корупції. Такі інструменти було розроблено для відповідних органів державної влади із максимальною гнучкістю для їх використання та з урахуванням рівня корупції у тих чи інших країнах. Основним завданням таких інструментів є запропонувати конкретні засоби щодо формування та подальшої реалізації комплексної національної стратегії з питань запобігання та протидії корупції в усіх сферах суспільно-політичного життя.

Загалом питання використання терміна «інструмент» міжнародними організаціями є дуже цікавим, проте недостатньо вивченими у вітчизняній науці.

Інструменти ОЕСР розробляє та приймає керівний орган Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), який називається Рада. Ці акти є результатом роботи, проведеної в комітетах Організації. Вони засновані на глибокому аналізі та звітності, що здійснюється в рамках секретаріату і охоплюють широкий спектр питань: від боротьби з корупцією до навколишнього середовища. Кінцевий продукт (тобто ухвалений в установленому порядку інструмент ОЕСР) включає в себе міжнародні норми та стандарти, кращі міжнародні та національні практики, відповідні рекомендації щодо реалізації політики тощо.

В термінології міжнародних організацій (ООН, Рада Європи та інші) правовими інструментами у галузі прав людини визначаються наступні акти:

- акти приєднання (акт, за допомогою якого держава, яка не підписала договір, виражає свою згоду стати учасником цього договору шляхом депонування «документа про приєднання»);
- акти прийняття (акт, яким договірні сторони встановили форму та зміст договору);
- конвенція (у даний час зазвичай використовується для формальних багатосторонніх договорів із великою кількістю сторін);
- декларація (заява про тлумачення з боку держави щодо розуміння деяких питань, яких стосується договір або інтерпретації того чи іншого положення);
- протокол (угода менш формального характеру, ніж договір або конвенція);
- договір (загальний термін, що охоплює всі угоди дво- та багатостороннього характеру, обов'язкові до виконання відповідно до міжнародного права,

незалежно від їх офіційного призначення, укладені між двома або кількома міжнародними юридичними особами).

До правових інструментів Ради Європи відносять конвенції, резолюції, декларації, рекомендації, інші документи Комітету Міністрів, Парламентської Асамблеї та Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи, а також Європейського Суду з прав людини.

Розглядаючи питання тлумачення термінів «інструмент» та «інструментарій», можна зіткнутись з тим, що різні установи, підприємства, організації мають власне визначення та опис інструментів, які використовують для реалізації певних політик. Так, наприклад, у процесі здійснення грошово-кредитної політики Національний Банк України використовує певний інструментарій, який охоплює такі напрями: визначення норм обов'язкових резервів, відсоткова політика, рефінансування комерційних банків, операції з цінними паперами на відкритому ринку, підтримання курсу національної валюти, регулювання імпорту та експорту капіталу.

Процес реалізації валютної політики у будь-якій країні забезпечується практичним використанням центральним банком певної сукупності інструментів. Виходячи з цього, інструментами валютної політики можна визначити прийоми, важелі, методи, які використовуються для впливу на валютні відносини суб'єктів ринку з метою реалізації завдань валютного регулювання і валютного контролю в країні. Усі інструменти валютної політики залежно від способів їх використання та особливостей впливу на валютні операції можна умовно поділити на економічні та адміністративні.

Економічні інструменти мають ознаки інструментів, спрямованих на реалізацію економічної політики (податки, дозволи тощо).

Адміністративні інструменти валютної політики передбачають сукупність заходів з нормативно-правового регулювання різноманітних аспектів функціонування валютного ринку країни та діяльності його учасників. Основним напрямом адміністративного регулювання валютних операцій є політика валютних обмежень, яка являє собою найважливіший інструмент реалізації валютної політики держави та становить сукупність регулятивних заходів, що передбачають установлення законодавчих або нормативних правил щодо заборони, лімітування і регламентації операцій резидентів та нерезидентів з валютою і валютними цінностями.

Європейська комісія надає консультації зацікавленим сторонам за допомогою таких інструментів, як «Зелений» та «Білий» документи, повідомлення, проведення консультативних комітетів, панелей, спеціальних консультацій тощо. Крім того, Комісія розробляє он-лайн-консультації через інтерактивну ініціативу формування та впровадження політики.

Разом з цим, ефективне прийняття рішень потребує поєднання різних інструментів політики (форм законодавства, програм, принципів, використання

структурних фондів тощо) для реалізації цілей діяльності ЄС. Так, для досягнення цілей стабільності «за допомогою кооперативної безпеки» у рамках спільної зовнішньої та безпекової політики в ЄС використовується п'ять наступних інструментів: активний політичний діалог; заходи з налагодження партнерських зв'язків; заходи щодо поліпшення добросусідських відносин і регіонального співробітництва; превентивна дипломатія, регулювання криз і постконфліктне відновлення; механізми для спільних дій.

Правовим інструментом реалізації політики ЄС є право Співтовариства (*acquis communautaire*), тобто увесь масив чинних нормативних документів, у тому числі неписані норми, загальні принципи права і сформовані традиції взаємодії інститутів Співтовариства між собою та з органами держав-членів ЄС. Інакше кажучи, мова йде про юридичні засоби, якими, згідно з Угодою про заснування Європейського Співтовариства, можуть користуватись інституції ЄС для виконання своїх обов'язків, дотримуючись принципу субсидіарності.

Для реалізації спільної зовнішньої політики ЄС використовується певний набір інструментів, що фінансується із загального бюджету у рамках багаторічного фінансування. Наприклад, у меморандумі Європейської Комісії від 29 червня 2011 року «Рамки багаторічного фінансування: пропозиції щодо інструментів зовнішньої дії» («The Multiannual Financial Framework: The Proposals on External Action Instruments – MMF») визначено пропозиції на 2014-2020 роки щодо реалізації дев'яти географічних і тематичних інструментів. Відповідно до цього документа, ЄС має зосередити свою роботу із зовнішніми партнерами на основі чотирьох пріоритетів: розширення, сусідство, співробітництво зі стратегічними партнерами та розвиток співпраці у рамках таких інструментів, як інструмент підготовки до вступу (IPA); європейський інструмент сусідства (ENI); інструмент співробітництва в галузі розвитку (DCI); інструмент партнерства (PI); інструмент стабільності (IfS); європейський інструмент сприяння демократії та прав людини (EIDПЛ); інструмент співробітництва в галузі ядерної безпеки; інструмент для Гренландії; Європейський фонд розвитку (EDF).

Слід зазначити, що для кожної спільної політики ЄС є свій перелік інструментів, що використовуються для впровадження такої політики. Так, наприклад, діапазон інструментів і механізмів екологічної політики, що застосовуються Європейським Союзом, значно розширився з початку розвитку цього напрямку європейської політики. Фінансові інструменти екологічної політики є доступними завдяки програмі LIFE (фінансування проєктів з навколишнього середовища), фонди якої можуть використовувати як країни-члени ЄС, так і на певних умовах – треті країни. Додаткове сприяння реалізації проєктів у сфері екологічної політики надає також Європейський інвестиційний банк.

Проведений аналіз дає підстави дійти висновку, що з урахуванням особливостей визначення терміну «інструмент управління» в науці державного управління та з урахуванням досвіду і практики формування європейських

інструментів доцільним є застосувати саме термін «інструменти політики державного управління».

На наш погляд, це дозволяє запропонувати таке визначення терміну «інструмент політики державного управління» як сукупність засобів, прийомів, методів політичного, правового, економічного, фінансового та іншого характеру, які втілені у вигляді ініціатив, програм, документів, установ та організацій, а також певних дій, що використовуються у певній галузі чи політиці з метою досягнення конкретної мети та цілей.

Одночасно будь-які інструменти управління, що передбачають отримання або перетворення знань, є інструментами управління розвитком, оскільки означають не пристосування до нього або прогнозованого майбутнього, а перехід управління в творчу фазу, яка є конструюванням майбутнього.

Таким чином, запропоноване тлумачення може мати наступне трактування: «інструмент політики державного управління місцевим розвитком» – це сукупність засобів, прийомів, методів політичного, правового, економічного, фінансового та іншого характеру, які передбачають отримання або перетворення знань, втілених у вигляді ініціатив, програм, документів, а також певних дій органів державної влади або органів місцевого самоврядування щодо досягнення конкретної мети та цілей розвитку території не лише у кількісному, але й у якісному вимірі.

Водночас доречною, на наш погляд, є така класифікація інструментів політики державного управління:

- за видами політики (фінансові, політичні, правові, екологічні, економічні тощо);
- за терміном реалізації;
- за документальною формою;
- за пріоритетністю;
- за рівнем ризику (безризикові, з низьким рівнем ризику, з помірним рівнем ризику, з високим рівнем ризику, із занадто високим рівнем ризику);
- за географічним виміром та обсягом впливу.

Застосування тих чи інших інструментів або їх сукупності у певному наборі потребує визначення можливих сценаріїв місцевого розвитку залежно від поточного стану, впливу оточуючого середовища та інституційних обмежень, що потребує проведення аналізу тенденцій розвитку інститутів місцевого самоврядування та оцінки динаміки показників розвитку.

Для забезпечення належного врядування в системі публічного управління набувають нові інструменти публічного управління, зокрема TWINNING та TAIEH.

Так, автори «Енциклопедичного словника з державного управління» визначають термін «ТВІНІНГ» (англ. – TWINNING) як «інструмент інституційного будівництва, що має на меті допомагати країнам-бенефіціарам у розбудові

сучасних і ефективних органів центральної та місцевої влади, структура, людські ресурси та управлінський потенціал яких дає змогу впроваджувати *acquis communautaire* на рівні стандартів, прийнятих у країнах-членах ЄС».

«Енциклопедія державного управління» визначає термін «ТВІНІНГ» як «вид процесів передання знань та навичок щодо функціонування політико-правового надбання ЄС у сфері державної (публічної) служби, що полягає у взаємодії між системою цієї служби держави-кандидата на вступ до ЄС та системою державної (публічної) служби однієї чи кількох держав-членів ЄС». Разом з цим, зазначається, що «цей термін ще не має адекватного українського перекладу, як й більшість запозичених слів». Проте, у цьому ж визначенні згадується «ТВІНІНГ» і як «програма, що передбачає професійний розвиток державних службовців», і як «механізм».

Англійсько-французько-німецько-український словник термінології Європейського Союзу пропонує визначення англійського терміну «Twinning» як твіннінг або угоду між органом влади із країни-кандидата на вступ до ЄС (чи країни-партнера ЄС) та органами влади із однієї чи кількох держав-членів ЄС, спрямованої на передачу знань та навичок щодо функціонування ЄС та його інституцій, а також наближення до «*acquis communautaire*».

У 1998 році інструмент Twinning було запропоновано Європейською Комісією для країн-кандидатів на вступ до ЄС для підтримки їх інтеграції. За час впровадження інструменту Twinning у країнах-кандидатах було реалізовано понад дві тисячі проєктів Twinning. Проєкти Twinning фінансуються за рахунок коштів Європейського Союзу та мають характер гранту. Органами-бенефіціарами є центральні та місцеві органи виконавчої влади України.

Впровадження інструменту Twinning в Україні регулюється постановою Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2016 року № 700 «Про затвердження Порядку ініціювання, підготовки та реалізації проєктів Twinning» та Керівництвом з використання інструменту Twinning (Common Twinning Manual), розробленим Європейською Комісією. Ці нормативні документи встановлюють наступні механізми співпраці:

- надання експертної оцінки та консультування у відповідній сфері державного управління;
- допомога органу-бенефіціару в розробленні, перегляді, вдосконаленні існуючого законодавства (перегляд нормативно-правових актів та підготовка пропозицій щодо внесення відповідних змін згідно з європейськими стандартами та практиками; порівняльний аналіз національного та європейського законодавства);
- допомога органу-бенефіціару в розробці документів (внутрішніх програм, регламентів, процедур тощо);
- допомога органу-бенефіціару у зміцненні його інституційної спроможності (здійснення функціонального обстеження та

порівняльного аналізу, надання рекомендацій щодо покращення існуючої структури);

- здійснення навчання працівників органу-бенефіціара, а також інших реципієнтів проекту відповідно до укладеного контракту (проведення семінарів та тренінгів іноземними експертами, навчальні візити);
- проведення конференцій, круглих столів, обговорень тощо.

ТАІЕХ (Technical Assistance Information Exchange) – це інструмент інституційної розбудови, що забезпечує підвищення професійної спроможності державних службовців та надання короткострокової технічної допомоги з конкретних питань наближення національного законодавства до норм і стандартів Європейського Союзу. Відповідні проекти фінансуються за рахунок коштів Європейського Союзу. Органами-бенефіціарами є центральні та місцеві органи виконавчої влади, асоціації місцевих органів влади, органи юстиції та правоохоронні органи, професійні та комерційні асоціації, профспілки та спілки роботодавців.

Автори «Енциклопедії державного управління» визначають ТАІЕХ як «спеціальний інструмент з технічної допомоги та обміну інформацією, яким керує Генеральний Директорат з розширення Європейської Комісії».

Впровадження цього інструменту в Україні регулюється постановою Кабінету Міністрів України від 9 вересня 2020 року № 813 «Про затвердження Порядку підготовки, схвалення та виконання плану залучення зовнішньої допомоги Європейської Комісії у рамках ТАІЕХ», що встановлює наступні механізми співпраці:

- експертні місії – приїзд одного-двох експертів від Європейського Союзу до органу-бенефіціара для проведення детальних консультацій щодо питань застосування тих чи інших аспектів законодавства, існуючого нормативно-правового регулювання, правових процедур і обміну передовим досвідом країн ЄС. Місії зазвичай тривають до п'яти робочих днів;
- навчальний візит передбачає участь фахівців з органу влади країни-бенефіціара до однієї з країн-членів ЄС з метою ознайомлення з методами впровадження певного аспекту законодавства ЄС та передовим досвідом країн-членів ЄС;
- семінар або навчальний захід, під час якого експерти країн-членів ЄС розглядають вузькоспеціалізовані питання щодо нормативно-правового регулювання, інституційного розвитку, існуючого передового досвіду у країнах-членах ЄС.

Під час підготовки заявки ТАІЕХ варто враховувати, що експертна допомога повинна відповідати пріоритетам, визначеним Угодою про асоціацію Україна – ЄС, а також іншим пріоритетам та цілям, визначених програмними документами між Україною та ЄС.

У зв'язку з цим слід зазначити, що програма секторальної бюджетної підтримки (як один із інноваційних інструментів ЄС) передбачає передачу фінансових ресурсів зовнішньої фінансової агенції (Європейського Союзу) до національного державного казначейства країни-партнера, за умови виконання погоджених умов для здійснення цих платежів. Отримані таким чином фінансові ресурси стають частиною національного бюджету країни-партнера та використовуються згідно з її правилами управління державними фінансами.

Все вищевикладене засвідчує потенційно високі можливості європейських інструментів інституційної розбудови та їх практичну користь для забезпечення реалізації структурних реформ в Україні.

Серед переваг інструменту Twinning є підтримка інституціональної структурної реформи шляхом: надання експертної оцінки та консультування у відповідній сфері державного управління, навчання персоналу ефективним методам та процедурам роботи, допомога в розробленні законодавства та його наближенні до *acquis communautaire*. При цьому системи країн-членів ЄС не копіюються, а адаптуються таким чином, щоб ефективно функціонувати в Україні.

Основними характеристиками інструменту Twinning є наступні:

- не є класичною технічною допомогою, оскільки передбачає співпрацю між державними службовцями аналогічних органів влади та спрямований на досягнення обов'язкових результатів спільними зусиллями партнерів з країн-членів ЄС та органу-бенефіціара;
- передбачає конкурентну процедуру відбору установи-партнера з країн-членів ЄС. З цією метою проводиться спеціальна тендерна процедура;
- не копіює систему країн-членів ЄС, а здійснює її адаптацію до наявних умов таким чином, щоб вони ефективно функціонували в Україні, та сприяє наближенню до стандартів ЄС;
- період підготовки проєкту Twinning (від розробки проєктної пропозиції до підписання контракту) в середньому складає 1-1,5 роки, а період реалізації 1-2 роки;
- реалізація проєкту здійснюється за допомогою Постійного радника проєкту Twinning, який є державним службовцем країни-члена ЄС або прирівняний до нього, та відряджений на час реалізації проєкту до країни-бенефіціара;
- проєкти Twinning мають характер грантової допомоги Європейської Комісії та реалізуються відповідно до встановлених процедур і правил.

Європейською Комісією фінансуються:

- робота та перебування Постійного радника проєкту Twinning в країні-бенефіціарі;
- робота середньо- та короткострокових експертів;
- витрати на підготовку та реалізацію проєкту;
- семінари, круглі столи, конференції (частково);
- навчальні візити;

- стажування представників органу-бенефіціара в установах країн-партнерів Twinning;
- робота державної установи країни-члена ЄС щодо реалізації проєкту (на території держав-членів ЄС);
- витрати на усний та письмовий переклади;
- витрати на аудит;
- у окремих випадках – спеціалізоване обладнання.

Крім того, бенефіціар проєкту Twinning для успішної реалізації проєкту має забезпечити проєкт відповідними кадровими ресурсами (призначити керівника проєкту, партнера Постійного радника проєкту Twinning, створити робочі групи з питань підготовки та реалізації проєкту), надати Постійному раднику проєкту Twinning та його асистенту у власному приміщенні офіс, оснащений меблями та необхідною технікою, забезпечити приміщенням для проведення тренінгів, семінарів та конференцій проєкту.

Порядок затвердження проєктних пропозицій Twinning:

1. Адміністративний офіс програми Twinning (далі – АОП) інформує державні органи про можливість залучення технічної допомоги ЄС у рамках інструменту Twinning.

У разі виникнення заінтересованості у залученні технічної допомоги ЄС в рамках інструменту Twinning ініціатор проєкту Twinning готує і подає АОП пропозицію Twinning за формою згідно з додатком.

2. АОП здійснює аналіз та оцінку поданих проєктних пропозицій, у тому числі з урахуванням спроможності державного органу (установи) реалізувати проєкт.
3. Перелік проєктних пропозицій, що були опрацьовані АОП подаються на розгляд і схвалення Представництву ЄС в Україні.
4. З метою забезпечення координації впровадження інструменту Twinning, а також об'єктивності, прозорості та урахування інтересів усіх зацікавлених сторін, схвалений перелік проєктних пропозицій виноситься на розгляд робочої групи з питань координації впровадження інструменту Twinning (представники Адміністрації Президента України, Кабінету Міністрів України, НАДС, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Міністерства закордонних справ України та Представництва ЄС в Україні).
5. Робоча група з питань координації впровадження інструменту Twinning затверджує перелік проєктних пропозицій та на його підставі складає робочий план проєктів.

Основні етапи проєкту Twinning:

1. Етап підготовки:
 - ідентифікація проєкту Twinning;
 - розроблення детального технічного завдання проєкту Twinning (Twinning

Fiche);

- надсилання детального технічного завдання проєкту Twinning (Twinning Fiche) до Представництва ЄС в Україні та його затвердження;
 - відбір та оцінка пропозицій країн-членів ЄС для реалізації проєкту Twinning;
 - підготовка Twinning-контракту;
2. Етап реалізації проєкту Twinning.

Загальні рекомендації щодо реалізації проєкту Twinning:

1. Підготовка персоналу до реалізації проєкту Twinning повинна тривати з першого дня підготовки проєкту.
2. При розробленні бюджетних пропозицій на відповідний рік орган влади має врахувати необхідність співфінансування проєкту Twinning.
3. За можливості орган влади передбачає залучення додаткових штатних одиниць на час реалізації проєктів Twinning.
4. Комунікація між учасниками проєкту Twinning та розв'язання нагальних питань мають бути оперативними.
5. Для забезпечення поінформованості всіх учасників відповідного проєкту Twinning та якщо проєктом Twinning не передбачено створення окремого вебсайту, органу влади рекомендується створити на своєму вебсайті спеціальний розділ, присвячений проєкту Twinning, на якому розміщувати можливу та не конфіденційну інформацію по проєкту.
6. До початку реалізації проєкту варто підготувати презентаційний буклет про орган-бенефіціар, де бажано відобразити:
 - структуру органу у вигляді схеми;
 - короткий опис усіх поточних напрямів діяльності органу із зазначенням відповідальних за них осіб та їх контактної інформації;
 - перелік нормативно-правових актів, якими регулюється діяльність органу;
 - короткий опис напрямів реформування діяльності органу відповідно до проєкту тощо.
7. З метою уникнення труднощів при реалізації проєкту, пов'язаних із різним розумінням одних і тих самих термінів, рекомендується підготувати ще до приїзду експертів глосарій ключових термінів, детально розтлумачивши їх значення.

ТАІЕХ є одним із найбільш поширених, ефективних та доступних серед усіх можливих інструментів допомоги ЄС. Завдання ТАІЕХ полягає в спрощеному механізмі передачі інформації та обміні передовим досвідом між країнами-членами ЄС та країнами-бенефіціарами (країнами-кандидатами, країнами Західних Балкан та країнами Європейської політики сусідства).

Визначальними рисами інструменту ТАІЕХ є сфокусованість на розв'язанні

конкретних проблем розвитку та інтеграції, що вимагає від адміністрацій країн-бенефіціарів ініціативного підходу, самостійного визначення своїх потреб, підготовки і подання заявок, мобільності (від подання заявки online до надання допомоги проходить від двох до трьох місяців), що дає змогу використовувати його для вирішення термінових питань.

Основні цільові групи ТАІЕХ:

- державні службовці, що працюють у центральних органах виконавчої влади;
- державні службовці, що працюють в місцевих органах виконавчої влади та асоціаціях місцевих органів влади;
- органи юстиції та правоохоронні органи;
- члени законодавчих органів та державні службовці, що працюють у законодавчих органах та органах місцевого самоврядування;
- професійні та комерційні асоціації, що представляють соціальних партнерів, представники профспілок та спілок роботодавців.

Переваги співпраці з ТАІЕХ:

- наближення, імплементація національного законодавства до *acquis communautaire*;
- сприяння інституційному розвитку органів державної влади;
- підвищення кваліфікації державних службовців.

1.4. Корисні посилання

1. Акти європейського права з питань регіональної політики та місцевого самоврядування / [заг. ред. А.П. Яценюка]. – К. : Парламентське вид-во, 2007. – 608 с.
1. Актуальні проблеми виконання законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації»: наук.-практ. посібник / [ред. В.В. Кравченка]. – К. : Атіка, 2003. – 288 с.
2. Англійсько-французько-німецько-український словник термінології Європейського Союзу. – К. : К.І.С., 2007. – 226 с.
3. Баймуратов М.О. Правова природа міжнародних стандартів місцевого самоврядування : від міжнародної угоди до імплементації у національне законодавство / М. Баймуратов // Вибори та демократія. – 2006. – № 4. – С. 17-24.
4. Безверхнюк Т. М. Європейські стандарти врядування на регіональному рівні : [монографія] / Т. М. Безверхнюк, С. Є. Саханенко, Е. Х. Топалова. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. – 325 с.
5. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Упоряд. та голов. ред. В. Бусел. – К. : Ірпінь : ВТ Перун, 2003. - 1440 с.
6. Грицяк Н.В. Етичні принципи демократичного врядування та їх значення : європейський вимір / Н.В. Грицяк // Електронний науковий фаховий журнал «Державне управління : теорія та практика». – 2010. – № 2.
7. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація. [Монографія] / відповідальний редактор – Н.Р. Нижник. – К. : УАДУ при Президентові України, 1997. – 448 с.
8. Державне управління : європейські стандарти, досвід та адміністративне право / За заг. ред. Авер'янова В.Б. – К. : Юстініан, 2007.
9. Державне управління : курс лекцій / За заг. ред. Д.І. Дзвінчука. – 2-ге видання. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2012. – 616 с.
10. Енциклопедичний словник з державного управління / Уклад. : Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; За ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
11. Енциклопедія державного управління : У 8т. НАДУ при Президентові України «Державна служба» ; Під ред. Серьогіна С.М., Сороко В.М., Ю.В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 6-7.
12. Європейські орієнтири місцевого і регіонального розвитку : збірник матеріалів та документів / За заг. ред. М. Пухтинського, М. Власенка. – К. : Видавництво Академії муніципального управління, 2009. – 508 с.

13. Коллін П.Г. Англо-український словник політичних термінів / Пер. з англ. М.Ю. Довгопола. – Х. : Каравела, 2002. – 344 с.
14. Колодій А. Процес деліберації як складова демократичного врядування / Колодій А. // Демократичні стандарти врядування й публічного адміністрування. Матеріали науково-практичної конференції. ЛРІДУ НАДУ при Президентові України 4 квітня 2008 р. – Львів, 2008. – С. 106-110.
15. Куйбіда В.С. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах / Куйбіда В.С., Толкованов В.В. // Збірник науково-аналітичних та навчально-методичних матеріалів, нормативно-правових актів з питань впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні. – К. : Крамар, 2010. – 258 с.
16. Лазор О.Д. Державна служба в Україні : навчальний посібник / Лазор О.Д., Лазор О.Я. – К. : Дакор, 2009. – 310 с.
17. Малиновський В. Сучасний стан і перспективи реформування публічної адміністрації в Україні / В. Малиновський // Вісн. держ. служби України. – 2009. – № 3. – С. 21-25.
18. Мамонова В. Концепція «Good governance» в Україні : особливості механізму виконання завдань» / В. Мамонова, І. Вишлова-Пилева // Збірник наукових праць Донецького державного університету управління. – Донецьк : Державне управління, 2011. – Вип. 194. – Т. XII.
19. Орбан-Лембрик Л.Е. Психологія управління: навчальний посібник / Л.Е. Орбан-Лембрик. – К. : Академвидав, 2006. – 240 с.
20. Оцінка врядування в Україні. За матеріалами оцінювання Програми SIGMA (Лютий 2007 р.) // Бюрократ. – 2007. – № 8/9 (43/ 44). – С. 8.
21. Піганьоль Р., Саковіч М., Ердманн К., Петерсоне Б. Система підготовки державних службовців у Франції, Польщі, Іспанії та Латвії. – К. : Вид-во НАДУ, 2010. – 150 с.
22. Словник іншомовних слів / за редакцією О.С. Мельничука. – К., 1974. – Режим доступу : <http://www.rozum.org.ua>.
23. Толкованов В.В. Розвиток належного урядування на місцевому і регіональному рівнях / В. Толкованов // Вісн. держ. служби України. – 2011. – № 3. – С. 4-8.
24. Шевчук Б. Європейські принципи належного врядування та реформа системи органів виконавчої влади в Україні / Б. Шевчук // Науковий вісник «Демократичне урядування». – 2012. – вип. 9.
25. Beate Kohler-Koch. Interdependent European Governance // Linking EU an National Governance/ Ed. by Beate Kohler-Koch. – Oxford : OUP, 2003. – P. 10-12.
26. Vecet J.-M. Les institutions administratives. – 3^{ème} éd. – Paris : Economica, 1999. – 331 p.

27. Chagnollaud D. Droit constitutionnel contemporain. – 3^{ème} éd. – Paris : Colin, 2003. – tome 1. – 390 p.
28. Dubouis L., Peiser G. Droit public. – 16^{ème} éd. – Paris : Dalloz, 2003. – 261 p.
29. Duhamel O., Meny Y. et al. Dictionnaire constitutionnel. – Paris : PUF, 1992. – 1112 p.
30. Georges P., Siat G. Droit public. – 14^{ème} éd. – Paris : Sirey, 2003. – 379 p.
31. Gohin O. Institutions administratives. – Paris : E.J.A., 2002. – 782 p.
32. Hamon F., Troper M., Burdeau G. Droit constitutionnel. – 27^{ème} éd. – Paris : L.G.D.J., 2003. – 825 p.
33. Hermet G., Badie B., Birnbaum P., Braud P. Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques. – 3^{ème} éd. – Paris : Dalloz, 2001. – 287 p.
34. Laubadere A., Venezia J.-C., Gaudemet Y. Droit administratif. – 17^{ème} éd. – Paris: LGDJ, 2002. – 459 p.
35. Leon van den Dool «Public Management / An Introduction for Public Managers in Developing Countries and Emerging Economies». – June-August, 2003.
36. Levrat N. L'importance de la Charte en Europe. – Strasbourg : Conseil de l'Europe, 1997. – P. 10-15.
37. Lombard M. Droit administratif. – 5^{ème} éd. – Paris : Dalloz, 2001. – 460 p.
38. Montain-Domenach J. Le droit des collectivités locales. – 3^{ème} éd. – Grenoble : Presses universitaires de Grenoble, 1999. – 204 p.
39. Moreau J. Droit public. – 4^{ème} éd. – Paris : Economica, 2001. – Tome I. – 572 p.
40. Pactet P. Institutions politiques. Droit constitutionnel. – 22^{ème} éd. – Paris : Dalloz, 2003. – 667 p.
41. Peiser G. Droit de la fonction publique. – 17^{ème} édition. – Paris : Dalloz, 2003. – 185 p.
42. Poget J.-L. 25 ans de Décentralisation en France. Actes de la conférence sur la réforme de l'administration publique en Ukraine. – Kyiv, le 20-21 novembre 2005. – 12 p.
43. Portal E. La planification stratégique dans les collectivités territoriales françaises. – Paris : Dexia éditions-LGDJ, 2002. – 345 p.
44. Portelli H. Droit constitutionnel, – 5^{ème} éd. – Paris : Dalloz, 2003. – 338 p.
45. Raynaud P., Rials S. Dictionnaire de philosophie politique. – Paris : PUF, 1996. – 395 p.
46. Ricci J.-C. Droit administratif, – 4^{ème} éd. – Paris : Hachette, 2004. – 159 p.
47. Rouault M.-C. Droit administratif, – 2^{ème} éd. – Paris : Gualino, 2004. – 272 p.
48. The Strategy for Innovation and Good Governance at Local Level [Electronic resource]. – Access mode :
http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/strategy_innovation/Strategy_Brochure

_E.pdf.

49. Tolkovanov V. Public administration reform in Ukraine : main objectives, current status and problems to be solved / V. Tolkovanov // A Public policy and economic development. – Mykolayiv. – P. 5-12.
50. Villiers M. Dictionnaire du droit constitutionnel. – 4^{ème} éd. – Paris : Dalloz, 2003. – 279 p.
51. A White Paper, European Governance, Comission of the European Communities. – Access mode : <http://upi.org.ua>.
52. World Bank, Managing Development [Electronic resource]: The Governanc Dimension. – Washington D. C. – 1991. – Access mode : <http://www.wds.worldbank.org>.
53. Schlössels RJN, and SE Zijlstra. «Bestuursrecht in de Sociale Rechtsstaat», Band 1 (Deventer 2017)
54. Addink, Henk. “Good Governance: Concept and Context”. Oxford University Press, 2019.
55. Addink, Henk. «The Ombudsman as the fourth power. On the Foundations of Ombudsman Law from a Comparative Perspective» in European Court of Human Justice van der Linden and FAM Stroink (eds), Judicial Lawmaking and Administrative Law, Ius Commune Europaeum Vol 52 (Intersentia 2005).
56. Konijnenbelt IO and RM van Male, «Hoofdstukken van bestuursrecht» (Deventer 2014).

Модуль 2. Роль міжнародних організацій у впровадженні стандартів належного врядування

2.1. Діяльність ПРООН у розробці та впровадженні стандартів належного врядування

Вагому роль у розробці та впровадженні нових інноваційних інструментів управління місцевим і регіональним розвитком відіграє Організація Об'єднаних Націй (ООН), яка розробила нові підходи до забезпечення цивілізаційного прогресу, що полягає у розвитку людини, її розумових здібностей.

Це зумовлює зростання ролі гуманітарної сфери, постеконімічних принципів суспільного розвитку, соціальних та гуманітарних чинників економічного прогресу, а також вимагає коригування загальної спрямованості трансформаційного процесу, надання йому сучасних цивілізаційних форм, використання таких шляхів та механізмів входження в світову систему господарювання, які б дали змогу скористатися позитивними наслідками глобального розвитку і одночасно мінімізувати економічні, а особливо соціальні труднощі.

Разом з тим, в сучасних умовах система управління економікою, суспільними процесами має спиратися на знання про стан і розвиток людського фактору.

На попередніх етапах система управління і регулювання з боку держави спиралась, головним чином, на облік і регулювання товарно-матеріальних цінностей, а облік і регулювання людського фактору обмежувався рухом зайнятості, визначенням ступеня відповідності загальної та професійної підготовки потребам виробництва.

В сучасних умовах ситуація змінюється докорінно. Щоб домогтися успішного розвитку економіки та суспільства держава має знати не лише стан розвитку людського фактору, але й створити умови для всебічного зростання знань працівників, для поширення і прояву творчих сил людини, її ініціативи. «Суспільний прогрес не можливий, якщо не реалізовані три ключові цілі людини: прожити довге і здорове життя; придбати, розширити та поновити знання; отримати доступ до засобів існування, що забезпечують достойний рівень життя».

Розуміння того, що люди і їх розвиток є найважливішою сферою суспільного розвитку почало набувати все більшого розповсюдження та підтримки у

соціальних та економічних дослідженнях, і поступово матеріалізуватися у програмах національного розвитку. ООН на вимогу часу розробила і проаналізувала динаміку індексу людського розвитку. Цей індекс спирається на ряд показників: середня тривалість життя, рівень писемності та освіти, дохід на душу населення. Це узагальнюючі показники. Так, щоб забезпечити зростання середньої тривалості життя, необхідно поліпшити добробут людини, тобто забезпечити її роботою, створити сприятливі умови для праці, високий рівень медичного обслуговування, нормальні житлово-комунальні умови тощо. Дохід на душу населення свідчить наскільки повно задовольняються потреби людини у харчуванні, одязі, наскільки широко людина може користуватися благами культури та мистецтва, чи має можливості відпочити тощо.

Найбільшого розповсюдження ці поняття отримали у Програмі розвитку ООН (ПРООН) та її Декларації «Цілі розвитку тисячоліття», до якої у вересні 2000 року на Всесвітньому саміті тисячоліття приєдналася й Україна серед 189-и країн-членів ООН. «Цілі розвитку тисячоліття» склалися з восьми цілей, вісімнадцяти головних завдань на їх досягнення і більше ніж сорока показників. Вони затверджені 189 країнами-членами ООН. Генеральна Асамблея ООН прийняла їх як частину плану роботи Генерального Секретаря, присвяченого виконанню Декларації Тисячоліття ООН. Цілі розвитку тисячоліття для виконання протягом 1990 – 2015 років були наступними: зменшити наполовину відсоток людей, які живуть за межею бідності та страждають від голоду; надати всім дітям початкову освіту; сприяти рівності жінок і чоловіків; зменшити дитячу смертність у віці до п'яти років на дві третини; зменшити рівень материнської смертності на три чверті; зупинити поширення ВІЛ/СНІДу, малярії та туберкульозу (ТБ); забезпечити стабільний розвиток довкілля.

У вересні 2015 року у рамках 70-ї сесії Генеральної Асамблеї ООН у Нью-Йорку відбувся Саміт ООН зі сталого розвитку та прийняття Порядку денного розвитку після 2015 року, на якому було затверджено нові орієнтири розвитку. Підсумковим документом Саміту «Перетворення нашого світу: порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 року» було затверджено 17 Цілей сталого розвитку та 169 завдань, які набули чинності 1 січня 2016 року.

Цілі сталого розвитку спираються на успіх Цілей розвитку тисячоліття і продовжують їх, щоб подолати всі форми бідності. Нові цілі унікальні тим, що закликають до дій всі країни – бідні, багаті і з середнім рівнем доходу – щоб сприяти процвітанню та захисту планети. У цілях визнається, що подолання бідності повинно реалізовуватися спільно із стратегіями, що сприяють економічному зростанню і задовольняють ряд соціальних потреб, включаючи освіту, охорону здоров'я, соціальний захист, а також можливості працевлаштування, боротьбу з кліматичними змінами та захист навколишнього середовища.

Що стосується поняття «належного місцевого врядування» (“Good Urban Governance”), його вперше було задекларовано на II Конференції ХАБІТАТ (одна з структур ООН) у червні 1996 року у Стамбулі. На цьому заході було ініційовано обговорення питань щодо введення поняття «добре місцеве врядування» в управління, залучивши до нього органи місцевого самоврядування, їх партнерів та представників міжнародної спільноти. За результатом цього обговорення було визначено, що «добре місцеве врядування – це сума безпосередніх взаємовідносин громадян, публічного та приватного секторів, планування та управління спільними справами міста; процес, що постійно триває і передбачає врахування протиріччя або різних інтересів, організованих спільних дій; відносини, які включають як офіційні інституції, так і неформальні домовленості та соціальний капітал громадян».

Концепція «належного врядування» відзначається низкою базових характеристик, які детально окреслено в різних документах, прийнятих в різні періоди ООН, а саме:

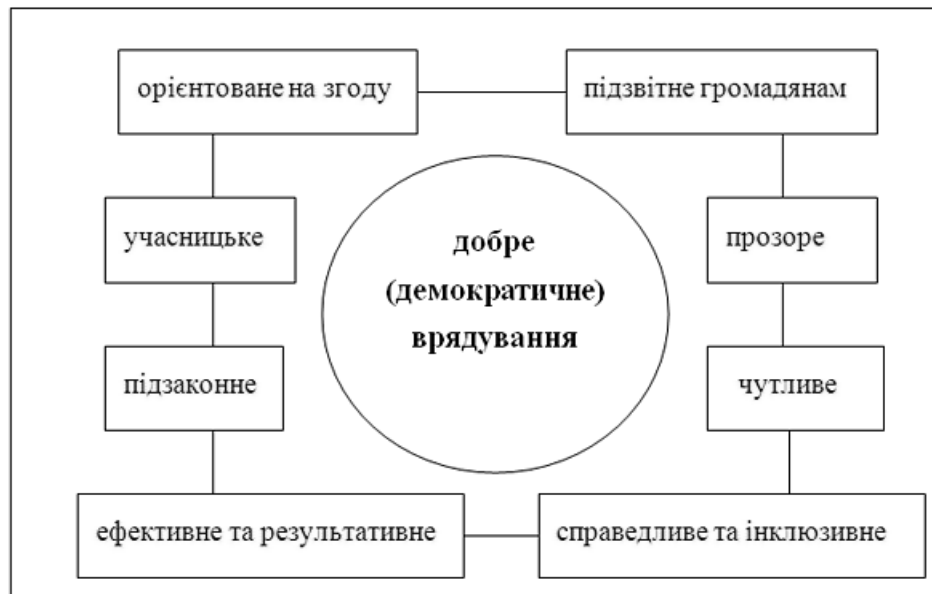


Рис. Складові належного (демократичного та доброго) врядування

Відповідно до Програми розвитку ООН можна охарактеризувати основні складові, притаманні «належному врядуванню», а саме:

1. Участь (Participation). Усі громадяни мають право голосу. Участь може бути як безпосередньою, так і опосередкованою, через легітимізовані посередницькі інституції та представників.
2. Верховенство права (Rule of law). Правова система повинна бути справедливою і діяти однаково для всіх, особливо стосовно забезпечення прав людини.
3. Прозорість (Transparency). Свобода інформації, її повнота і доступність для всіх, хто в ній зацікавлений.

4. Відповідальність (Responsiveness). Діяльність органів державної влади має служити інтересам усіх членів суспільства.

5. Орієнтація на консенсус (Consensus orientation). Дотримання балансу інтересів для досягнення широкого консенсусу як з місцевих (локальних), так і загальнодержавних питань та процедур.

6. Справедливість (Equity). Добробут суспільства залежить від врахування інтересів кожного члена суспільства.

7. Ефективність та результативність (Effectiveness and Efficiency). Максимально ефективне використання ресурсів для задоволення потреб громадян.

8. Підзвітність (Accountability). Органи державної влади на усіх рівнях та органи місцевого самоврядування мають бути підзвітні у своїй діяльності громадянам.

Одна з 6-ти регіональних комісій ООН - Економічна і соціальна комісія для Азії і Тихого Океану (ЕСКАТО) характеризує поняття «належне врядування» за 8-ма ознаками:

- активна участь у процесах прийняття рішень;
- орієнтація на консенсус;
- підзвітність;
- прозорість;
- готовність до реагувань;
- ефективність;
- всеохоплююча справедливість;
- відповідність чинному законодавству.

Такі підходи до характеристики «належного врядування» обумовили визначення у Програмі розвитку ООН базових принципів, побудованих з урахуванням міжнародного досвіду та погоджених міжнародними конвенціями, а саме:

- Сталість/сталий розвиток (баланс між соціальними, економічними потребами та потребами щодо навколишнього середовища сучасного та майбутнього поколінь, який може бути реалізований через консультації з громадою щодо формування стратегічного бачення її розвитку, консультації щодо планування навколишнього середовища та процесу управління, фінансової самодостатності, а також через інші форми участі громадян в житті окремих регіонів та громад);
 - Субсидіарність (стосовно повноважень та ресурсів, які можуть бути реалізовані через розвиток врядування на рівні громад);
 - Безпристрасність (щодо надання послуг населенню органами влади та стимулювання економічного розвитку, який може бути реалізований через партнерство зі структурами приватного сектору та інституціями громадянського суспільства, чіткі та передбачувані рамки

регулювання; вдосконалення обсягу місцевих доходів; чіткі завдання та цілі щодо надання більш якісних послуг населенню тощо);

- Прозорість та підзвітність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що можуть бути реалізовані через партисипативне бюджетування, тобто більш активне залучення громадян до формування та реалізації бюджету, прозоре проведення тендерів та процедур, боротьбу з корупцією, удосконалення принципів етичної поведінки, побудову механізмів зворотного зв'язку між владою та громадянами, відкрите обговорення найбільш важливих питань місцевого і регіонального розвитку, зокрема й у засобах масової інформації;

- Більш активне залучення громадян до участі у суспільно-політичному житті, зокрема й на місцевому рівні (розвиток громадських організацій, молодіжних парламентів, проведення місцевих референдумів тощо);

- Безпека громадян та їх життєвого середовища, яка може бути реалізована через консультаційний процес, побудований на верховенстві права, солідарності та запобіганні масштабних помилок, а також підготовленості до природних та інших ризиків, забезпечення мультикультуралізму та толерантності до різноманітності.

Так, Управління Верховного комісара ООН з прав людини нерозривно пов'язує «належне врядування» і таку категорію, як «права людини», оскільки забезпечення дотримання прав людини є одними із важливих елементів діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Управління Верховного комісара ООН з прав людини вважає, що, формуючи принципи дотримання прав людини, несвідомо створюється підґрунтя для демократичного доброго врядування, а саме: вдосконалення нормотворчої (законодавчої) бази, підвищення соціальних стандартів, підтримка бюджетного сектору та інші заходи, що сприяють формуванню цінностей у суспільстві та дотриманню прав людини.

У зв'язку з цим, взаємозв'язок між «належним врядуванням» і «правами людини» може бути забезпечений у 4 наступних напрямках:

- функціонування демократичних інституцій (впровадження принципів демократичного доброго врядування під час реформування цих інституцій дає можливість суспільству чи окремим суспільним групам брати більш активну участь у прийнятті рішень);

- забезпечення надання більш якісних державних послуг (демократичне добре врядування допомагає посилити спроможність органів державної влади та органів місцевого самоврядування у наданні якісних послуг населенню, захисті прав людини і громадянина тощо);

- верховенство права (демократичне добре врядування виступає стимулюючим компонентом під час створення правової основи для посилення інструментів дотримання прав людини);



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС

ПРЯМУЄМО
РАЗОМ



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



– боротьба з корупцією (демократичне добре врядування сприяє впровадженню таких принципів, як підзвітність, прозорість органів публічної влади та участь громадян, зокрема й у реалізації антикорупційних заходів).

2.2. Підходи ЄС у забезпеченні стандартів належного врядування

Європейський Союз (European Union) – це інтеграційне об'єднання 27-ми країн на основі спільних людських і демократичних цінностей, яке має на меті досягнення стабільності, миру та процвітання. ЄС є унікальним міжнародним утворенням, адже його держави-члени заснували спільні інституції та делегували їм певну частку свого суверенітету для того, щоб можна було демократично, на загальноєвропейському рівні ухвалювати рішення з конкретних питань, які становлять загальний інтерес.

Історичні корені Євросоюзу сягають середини ХХ сторіччя. Так, після Другої світової війни західноєвропейські країни поставили перед собою питання майбутнього Європи, що, власне, і вважається початком європейської інтеграції. На той час інтеграція була єдиною відповіддю, яку знайшли європейські політики та дипломати.

У період 1945-1950 років кілька видатних громадсько-політичних діячів, серед яких Конрад Аденауер, Вінстон Черчилль, Алкід де Гаспер і Роберт Шуман почали переконувати свої народи «увійти до нової ери», де має панувати новий порядок, заснований на спільних інтересах її народів і націй.

У травні 1950 року в Парижі Міністр закордонних справ Франції Роберт Шуман запропонував новий план часткової економічної інтеграції. Ця ідея належала Жану Моне. 9 травня 1950 року було підписано Декларацію Роберта Шумана, яка пропонувала створити організацію, що контролюватиме видобування вугілля та виробництво сталі у ФРН та Франції.

План Шумана та Моне був реалізований 18 квітня 1951 року підписанням Паризького Договору про створення Європейського Співтовариства вугілля і сталі, який набрав чинності в липні 1952 р. Членами нової організації стали Франція, ФРН, Італія, Голландія, Бельгія та Люксембург.

Наступним кроком було ухвалення Римського договору про створення Європейського економічного співтовариства (ЄЕС) та Європейської спільноти з атомної енергії (Євроатом). Документ був підписаний 25 березня 1957 року і набрав чинності з 1958 р. Ним передбачалася ліквідація всіх національних бар'єрів на шляху вільного руху товарів, послуг, капіталів та робочої сили між країнами-учасницями, а також перехід до вироблення спільної зовнішньоекономічної, сільськогосподарської і транспортної політики.

1967 рік знаменується злиттям трьох співтовариств (ЄОВС, ЄЕС, Євроатому) в єдине Європейське співтовариство. У 1973 році набула чинності Угода про вільну торгівлю між ЄЕС і ЄОВС з одного боку та країнами Європейської асоціації

вільної торгівлі - з іншого. У 1979 році завершився процес створення Європейської Валютної Системи (ЄВС).

У 1992 році прийнято Маастрихтську угоду, згідно з якою європейське політичне співробітництво як окрема структура в рамках ЄС було закріплено Угодою про Європейський Союз. Крім того, Маастрихтська угода визначила рамки функціонування єдиної валюти. За рішенням держав та урядів країн-членів з 1 листопада 1993 року організація набула офіційної назви - Європейський Союз. Подальший процес розбудови ЄС характеризує проведення у 1996 році у Турині (Італія) міжурядової конференції, яка заклала основу підписання у червні 1997 року державами-членами ЄС Амстердамського договору. Головна увага у цьому договорі приділялась вирішенню проблем працевлаштування та прав громадян, свободи пересування.

Договором реформування називають Лісабонську угоду - нову базову угоду щодо принципів функціонування Європейського Союзу, підписання якої відбулося 13 грудня 2007 року у Лісабоні (Італія). Лісабонська угода про внесення змін до Угоди про Європейський Союз й Угоди про заснування Європейського Співтовариства була ратифікована національними парламентами 27 держав Євросоюзу і набула чинності 1 грудня 2009 року. Угода містить положення про інституційну реформу в Євросоюзі, головною метою якої є поліпшення структури управління ЄС з урахуванням його розширення та оптимізації механізмів прийняття рішень. Заснована посада Президента ЄС. Нова Угода змінює цінності Європейського Союзу. Одним із основних завдань ЄС визначено забезпечення доброго врядування в усіх державах-членах.

Європейський вибір України, який був визначений у початковий період формування основ її зовнішньої політики, став природним наслідком здобуття нашою країною державної незалежності. Відносини з ЄС є ключовим пріоритетом зовнішньої політики України та водночас стимулом внутрішніх трансформацій, метою яких є перетворення України на сучасну, динамічну, розвинену демократичну державу.

Сьогодні співпраця ЄС та України характеризується широким спектром зв'язків і передбачає торговельно-інвестиційне, регіональне співробітництво, надання технічної допомоги. Важливим досягненням України на шляху євроінтеграції є формування договірно-правових і політичних засад співробітництва з ЄС.

Базовими документами, які визначили правовий механізм двостороннього економічного, фінансового, соціального і культурного співробітництва, розвитку політичного діалогу, стали Угода про асоціацію, Порядок денний асоціації Україна – ЄС, Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 01 липня 2010 року №2411-VI, Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18 березня 2004 року № 1629-IV та інші нормативно-правові акти.

Окремо треба згадати про Європейську політику сусідства (ЄПС), яка була розроблена в 2004 році. Вона пропонує країнам-сусідам ЄС можливість брати участь у різних заходах ЄС завдяки поглибленню політичного, економічного та культурного співробітництва, а також співпраці у галузі національної безпеки.

Важливим етапом у розвитку відносин України з Європейським Союзом є укладення Угоди про асоціацію між Україною та ЄС (на заміну Угоди про партнерство та співробітництво), переговори щодо якої розпочалися ще у 2007 році. Ця Угода спрямована на оновлення спільних інституційних рамок співпраці України та ЄС, сприяння поглибленню стосунків у всіх сферах, посилення політичної асоціації й економічної інтеграції на основі взаємних прав та обов'язків. Невід'ємною складовою частиною нової угоди є створення зони вільної торгівлі (ЗВТ) між Україною та ЄС, що передбачає досягнення максимально глибокої економічної співпраці та надає Україні можливість отримати нові ринки збуту, інвестиції та підняти стандарти якості своєї продукції.

Значний позитивний політичний вплив на розвиток відносин між Україною та ЄС мало розширення ЄС, завдяки якому до складу Євросоюзу увійшли безпосередньо сусіди та традиційні партнери України, зацікавлені у подальшому наближенні України до ЄС.

Влітку 2004 року Європейський Союз започаткував реалізацію зовнішньополітичної ініціативи – «Європейська політика сусідства» (далі – ЄПС), що охопила східне та південне коло сусідніх з ЄС країн. Жорстка позиція України щодо неприйнятності ЄПС (передусім через її позиціонування як альтернативи політиці розширення) сприяли тому, що всередині ЄС розпочалися пошуки шляхів визначення для України нового статусу у відносинах з ЄС, про що свідчить ініційована Польщею та Швецією зовнішньополітична ініціатива «Східне партнерство».

Щоб підтримати прогрес і забезпечити досягнення цілей та пріоритетів, установлених у політичних, стратегічних та інших ініціативах, ЄС використовує ряд географічних і тематичних інструментів фінансування. Найбільш значущий та доречний з них – *Європейський Інструмент сусідства і партнерства* (ЄІСП), який був започаткований у 2007 році як фінансова складова Європейської політики сусідства (ЄПС). Прийняття ІЄСП знаменує якісний відхід від попередніх програм допомоги, таких як Технічна допомога Співдружності Незалежних Держав (ТАСІС), і значно просуває технічну та фінансову співпрацю з Україною та іншими країнами-учасницями ЄПС завдяки впровадженню ряду новаторських засобів і механізмів надання допомоги, які стисло описані нижче. Мета впровадження ЄІСП полягає у поширенні співпраці і прогресивної економічної інтеграції між Європейським Союзом і країнами-партнерами; наданні сприяння у впровадженні в дію договорів про партнерство та співробітництво, угод про співпрацю, а також інших існуючих і майбутніх договорів; підтримці зусиль країн-

партнерів, спрямованих на впровадження розумного управління та забезпечення сталого соціально-економічного розвитку.

30 листопада 2006 року вступив у дію Регламент Європейського Парламенту та Ради ЄС від 24 жовтня 2006 року № 1638/2006, який встановлює основні засади та принципи застосування ЄІСП. Згідно з положенням Регламенту ЄІСП Європейською Спільнотою допомога може надаватися на підтримку заходів у 29 сферах співробітництва. У той же час Регламентом не встановлено пріоритетності напрямів співпраці. Натомість для кожної країни пріоритетність сфер співробітництва визначається на базі двосторонніх стратегічних документів (наприклад, угоди про партнерство та співробітництво).

Співробітництво у рамках ЄІСП здійснюється шляхом прийняття Євросоюзом відповідних стратегій (країнових або багатокраїнових) та розробка на їх основі багаторічних індикативних програм.

На основі положень відповідної стратегії та індикативної програми розробляються відповідні програми дій, які визначають цілі, галузі діяльності, очікувані результати, процедури управління і загальну суму запланованого фінансування. Вони враховують досвід, отриманий при попередньому впровадженні зовнішньої допомоги ЄС, містять перелік заходів, які фінансуються, визначення сум, виділених для кожного заходу, та індикативний графік виконання.

Регламентом ЄІСП передбачено надання зовнішньої допомоги у вигляді: цільових адміністративних заходів; інвестицій; підтримки отримання пільгових кредитів ЄІБ та інших фінансових установ ЄС; секторальної та загальнобюджетної допомоги; забезпечення відсоткових субсидій, зокрема для позик, спрямованих на захист навколишнього середовища; технічної допомоги тощо. Одночасно визначено наступні засоби та механізми надання допомоги:

- ЄІСП включає компонент, який є чітко спрямований на розвиток транскордонного співробітництва з чотирма всеосяжними цілями: сприяти економічному та соціальному розвитку прикордонних регіонів; вирішувати спільні проблеми у таких сферах, як навколишнє середовище, охорона здоров'я та запобігання організованій злочинності; підвищувати ефективність і безпеку кордонів; сприяти «міжлюдській» співпраці;

- Засоби, які раніше надавалися лише країнам, що готувалися до вступу до ЄС, для забезпечення додаткової зовнішньої підтримки у впровадженні правових і регуляторних норм ЄС – це, зокрема, Twinning, TAIEХ (Технічна допомога і обмін інформацією) та SIGMA. Проєкти Twinning створюють для адміністрацій та напівдержавних організацій країн-бенефіціарів базу для роботи з їхніми колегами з держав-членів ЄС з адаптації, впровадження й реалізації конкретних елементів правового доробку ЄС (*acquis communautaire*). Інструмент TAIEХ, яким керує Генеральний директорат із питань розширення, підтримує країни-партнери у наближенні до законодавства ЄС, його застосуванні та забезпеченні його дотримання. Допомога цього інструменту здебільшого надається

за потреби, тобто у відповідь на запити, які надсилають офіційні особи країн-бенефіціарів. Програма SIGMA є спільною ініціативою ЄС і Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР), спрямованою на надання країнам допомоги у модернізації їхніх систем державного врядування;

- Інструменти, призначені для підвищення відповідальності національних органів влади у розпорядженні коштами, наданими ЄС, та засоби підтримки та винагородження якісного управління. Ці інструменти включають бюджетну підтримку, де кошти ЄС передаються безпосередньо національним органам влади для підтримки секторальних реформ, та механізм «Сприяння реформам урядування», згідно з яким надається додаткове фінансування тим країнам-учасницям ЄПС, які досягли найбільших успіхів у покращенні врядування;

- Спеціалізований фонд для сприяння обґрунтованому інвестуванню та підтримки кредитування країн ЄПС. З цією метою Європейська Комісія у 2007 році заснувала Інвестиційний інструмент сусідства (ІІС) з обсягом фінансування у 700 млн. євро на період 2007-2013 роки. ІІС фінансується поєднанням коштів ЄК та внесків окремих держав-членів ЄС, для чого у січні 2009 року було створено довірчий фонд під керівництвом ЄІВ. Фінансування за ІІС спрямовується у три пріоритетні сфери: енергетику, навколишнє середовище, транспорт, які цей механізм підтримує шляхом грантів, технічної допомоги та операцій з ризиковим капіталом;

У 2001 році Європейською Комісією було затверджено «Білу Книгу Європейського врядування» (далі – «Біла Книга»), де визначено п'ять основних принципів «належного врядування», а саме: відкритість, участь громадян, підзвітність, ефективність та узгодженість. Кожен принцип має важливе значення для створення ефективного демократичного управління. Такі принципи не тільки лежать в основі функціонування системи публічного управління в державах-членах ЄС, але й застосовуються на усіх рівнях управління – міжнародному (європейському), національному, регіональному та місцевому. У «Білій Книзі» також закріплено визначення поняття «доброго врядування» з урахуванням основних базових принципів, що впливають на функціонування органів публічної влади. Мова йде, насамперед, про відкритість, участь, відповідальність, ефективність і узгодженість, які визначені основними принципами «доброго врядування».

Організаційна структура Європейського Союзу складається з семи головних інститутів ЄС. Мова йде про такі органи:

- Європейська Рада (European Council) – вищий політичний орган Європейського Союзу, до складу якого входять глави держав або урядів країн-членів ЄС, а також голова Єврокомісії;

- Європейський Парламент (European Parliament), члени якого безпосередньо обираються громадянами країн-членів ЄС один раз на п'ять років;

- Європейська Комісія (European Commission) є вищим виконавчим органом Європейського Союзу;
- Рада Європейського Союзу (Council of the European Union) - один із двох законодавчих органів ЄС поряд з Європейським Парламентом. До Ради ЄС входять 27 міністрів, що представляють уряди країн-членів. Склад Ради змінюється залежно від кола проблем, які мають бути обговорені;
- Суд Європейського Союзу (Court of Justice of the European Union) – інститут вищої судової влади Європейського Союзу, що розв’язує юридичні суперечки між державами-членами ЄС, фізичними або юридичними особами;
- Європейська рахункова палата (European Court of Auditors) здійснює аудиторську перевірку бюджету Європейського Союзу та створених ним інститутів;
- Європейський центральний банк (European Central Bank) керує єдиною валютою ЄС (євро) і підтримує стабільність всієї фінансової системи, розроблює та здійснює економічну та грошово-кредитну політику Європейського Союзу.

Консультативним органом Європейського Союзу, що висловлює думку місцевих і регіональних органів влади, є *Комітет регіонів*, створений у відповідності до Договору про Європейський Союз. Комітет регіонів швидко вписався в європейський інституційний пейзаж. Він мультиплікував думки та декларації на користь посилення ролі органів місцевого і регіонального самоврядування у рамках ЄС. Однак його діяльність сьогодні є обмеженою, оскільки він має ранг звичайного консультативного органу ЄС. Склад Комітету регіонів змінювався у зв’язку із розширенням ЄС. Нині він складається з 344 членів, що призначаються на п’ять років (стаття 305 Угоди про функціонування ЄС). З введенням у дію Ніщцької угоди, члени Комітету регіонів повинні обов’язково мати місцевий представницький мандат або бути політично відповідальними перед обраною асамблеєю. Маастрихтська угода не обмежила консультативну роль Комітету регіонів лише питаннями економічної та соціальної згуртованості. Комітет також уповноважений надавати консультації щодо діяльності (політики ЄС) у сфері освіти, культури, громадського здоров’я, тощо. Амстердамська угода додала до цього переліку обов’язкові консультації Комітету регіонів щодо транспортної політики ЄС, а також з питань транскордонного співробітництва.

Амстердамська угода дозволила Комітету регіонів досягти суттєвого прогресу, відзначаючи початок процесу, що буде продовжено майже при кожному перегляді угод про функціонування ЄС. Таким чином, обов’язкова консультація Комітету стала розумітися по-новому, адже вимоги щодо проведення консультацій з Комітетом чітко зазначаються у статті 307 Угоди про функціонування ЄС.

Лісабонська угода визнала за Комітетом регіонів можливість звертатися до Суду ЄС (стаття 263 Угоди про функціонування ЄС) щодо захисту певних засадничих принципів, зокрема принципу субсидіарності. У статті 5.3

Лісабонської угоди про ЄС здійснюється посилення на функціонування органів публічної влади на регіональному та місцевому рівнях. Отже, мова йде про новий правовий інструмент для діяльності Комітету, що дозволяє йому ще вагомніше впливати на інституційний простір ЄС.

На сьогодні ЄС реалізує свою стратегію регіонального розвитку з урахуванням принципів належного врядування та основних завдань, спрямованих на посилення конкурентоспроможності, зменшення диспропорцій у їх розвитку.

Протягом останніх двадцяти років Європейський Союз здійснює фінансову підтримку впровадження інструментів управління місцевим і регіональним розвитком шляхом використання ряду ініціатив, програм та проєктів, а саме: INTERREG, PHARE, TACIS, CADSES, MEDA, CARDS, LACE, TWINNING, TAIEХ, СІВ, «Східне партнерство» тощо.

Водночас слід зазначити, що ставлення держав-членів ЄС та їх урядів до ролі регіонів у наблизенні до громадян політичних рішень, які приймаються на рівні Європейського Союзу, поступово змінювалося. Діяльність міжрегіональних організацій істотно впливала на визнання загальноєвропейськими інституціями провідної ролі регіонів в інтеграційному процесі.

Європейська Комісія запровадила власну концепцію врядування в **Білій книзі з європейського врядування** (далі – Біла книга), яка була прийнята в липні 2001 р. Біла книга містить низку рекомендацій та пропозицій щодо зміцнення демократії в Європі та підвищення легітимності інститутів ЄС шляхом покращення залучення громадськості, вдосконалення регуляторної політики та посилення ролі ЄС у світовому врядуванні. Метою Білої книги є модернізація європейської громадської дії для того, щоб підвищити відповідальність виконавчих органів ЄС перед обраними представницькими органами та відкрити процедури прийняття рішень в Європейському Союзі для надання громадянам можливості брати участь у прийнятті рішень, які їх стосуються.

Більшість із запропонованих Комісією реформ врядування мали бути реалізовані негайно у межах існуючих договорів. У зв'язку з цим, Комісія взяла активну участь в роботі Конвенту щодо майбутнього Європи, створеного після саміту ЄС в Лаакені в грудні 2001 р. Вона висловила свої погляди щодо політичних цілей ЄС та інституційною структури, необхідної для їх досягнення на основі принципів Білої книги з європейського врядування. В результаті ряду послань Комісії до Європейського Конвенту, останній включив ряд положень щодо європейського врядування в проєкт Конституції ЄС, поданий до розгляду на саміт ЄС в Салоніках в липні 2003 р.

У двох статтях Договору про запровадження Конституції для Європи (підписаний главами держав та урядів ЄС в жовтні 2004 р., але не ратифікований) вперше в практиці установчих договорів ЄС було використано поняття «належного врядування (good governance)» на європейському та глобальному рівнях:

Стаття 50. Прозорість діяльності інститутів, органів, відомств та агентств Союзу



1. З метою сприяння належному врядуванню та забезпечення участі громадянського суспільства інститути, органи, відомства та агентства Союзу працюють максимально відкрито.

Стаття 292.

1. Союз визначає та здійснює спільні політики та заходи й працює заради досягнення високого рівня співпраці в усіх сферах міжнародних відносин, щоб:
(h) сприяти розвитку міжнародної системи, що ґрунтується на сильнішій багатосторонній співпраці та належному глобальному врядуванні.

В тексті Лісабонського договору (підписаний 13 грудня 2007 року на саміті ЄС в Лісабоні, Португалія) також є положення щодо врядування. Так в ст. 15 зазначається, що: «З метою сприяння належному врядуванню та гарантування участі громадянського суспільства, інститути, органи, установи та агентства Союзу здійснюють свої функції якомога більш відкрито».

Як вже було зазначено, Угода про асоціацію між Україною та ЄС має сприяти оновленню спільних інституційних рамок, поглибленню відносин у всіх галузях, посиленню політичної асоціації та економічної інтеграції між Україною і Європейським Союзом на основі взаємних прав та обов'язків.

В основі політичної асоціації лежить конвергенція позицій України та ЄС з усіх питань міжнародного миру та безпеки, забезпечення безпосередньої участі України у політиках, агенціях та програмах ЄС, спільність дій з метою забезпечення інтересів національної безпеки Української держави.

В основі економічної інтеграції лежить створення поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі Україна – ЄС на основі чотирьох свобод, що буде вести до поступової інтеграції України до внутрішнього ринку Євросоюзу.

2.3. Діяльність Ради Європи у впровадженні принципів належного врядування

Керівництво Української держави неодноразово підтверджували курс щодо впровадження принципів належного врядування, що має розглядатися саме в контексті реалізації європейського вибору України. У зв'язку з цим особливого значення набувають питання розвитку співпраці з Радою Європи, яка є однією з найбільш авторитетних міжнародних організацій на Європейському континенті. Вона була заснована 5 травня 1949 року як політичний союз між десятьма європейськими державами – Великою Британією, Францією, Бельгією, Нідерландами, Люксембургом, Швецією, Норвегією, Данією, Італією та Ірландією.

Штаб-квартира Ради Європи знаходиться у Страсбурзі (Франція). Метою Ради Європи згідно зі Статутом є досягнення більшої інтеграції між її членами задля збереження та втілення у життя спільних ідеалів і принципів, а також сприяння економічному та соціальному прогресу.

На сьогодні Рада Європи об'єднує 47 держав-членів. Серед головних напрямів діяльності Ради Європи визначають наступні: захист прав та головних свобод людини, зміцнення плюралістичної демократії, забезпечення верховенства права, пошук шляхів вирішення соціальних проблем та забезпечення соціальної стабільності, збереження культурного різноманіття у Європі. Головним інструментом досягнення мети Ради Європи є, згідно зі Статутом, укладання угод та здійснення спільних заходів в економічній, соціальній, культурній, науковій, правовій та адміністративній галузях, а також в галузі захисту прав і основних свобод людини.

Розуміючи вимоги глобалізації, необхідність стабільного та збалансованого розвитку Рада Європи виступає за діалог з державами, які не є її членами, а наділені статусом «спостерігачів» (Сполучені Штати Америки, Ватикан, Канада, Японія, Ізраїль та Мексика). Рада Європи також розширює діалог з Європейським Союзом (ЄС) та Організацією з безпеки та співробітництва у Європі (ОБСЄ), іншими міжнародними та національними організаціями та асоціаціям. З моменту створення Ради Європи було розроблено та відкрито для підписання понад 200 договорів (хартій, конвенцій, угод). Деякі з них поширюють свою дію за межі Європи, оскільки вони відкриті для приєднання держав з інших континентів. Такий підхід дозволяє не тільки формувати загальноєвропейський правовий простір, але й розв'язувати певні проблеми у світовому масштабі.

Під час вступу до Ради Європи, відповідно до положень Висновку № 190 (1995) Парламентської Асамблеї Ради Європи (ПАРЄ), нашою державою була взята на себе низка зобов'язань. За існуючою практикою, Рада Європи постійно

відслідковує стан дотримання країнами-членами Організації взятих на себе зобов'язань. Виходячи з цієї практики, Україну неодноразово відвідували делегації доповідачів Ради Європи.

Рада Європи здійснює діяльність через свої статутні органи: Комітет міністрів, Парламентську Асамблею, Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи та Європейський Суд з прав людини. Важливим робочим органом Ради Європи є також Європейський Комітет з питань демократії та урядування Ради Європи (CDDG), далі - Комітет, який діє відповідно до мандату Комітету Міністрів Ради Європи. В ньому представлені усі держави-члени Ради Європи на рівні офіційних представників - державних службовців та інших експертів у галузі демократії та урядування.

Комітет готує робочі матеріали (звіти, рекомендації, конвенції тощо) та консультує з питань місцевого самоврядування статутні органи Ради Європи – Комітет міністрів, Парламентська асамблея Ради Європи (ПАРЕ) та Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи (КМРВС), який досліджує питання організації (структури) місцевих і регіональних органів влади, вивчає процеси участі громадян в громадському житті на місцевому рівні, надає урядам країн-членів Ради Європи трибуну для обміну досвідом та координації політики у галузі розвитку місцевої і регіональної демократії.

Як вже було зазначено, «належне добре врядування» є суспільною цінністю, яку усі країни-члени Ради Європи бажають досягти задля забезпечення добробуту своїх громадян. В широкому розумінні цей термін означає демократичне, відповідальне, ефективне, прозоре та підзвітне управління на усіх рівнях. Забезпечення демократичного доброго врядування на усіх рівнях стосується цілого ряду завдань, зокрема, спроможності місцевих і регіональних органів влади забезпечувати надання більш якісних послуг та адекватно реагувати на законні очікування громадян. В питаннях забезпечення демократичного доброго врядування є також і міжнародний вимір. Одним з головних результатів міжнародного співробітництва стало вирішення багатьох питань щодо запровадження «належного місцевого і регіонального врядування», відповідно до стандартів Ради Європи та кращих міжнародних і вітчизняних практик.

Ця база, зокрема, включає тематичні видання «Структура та діяльність органів місцевої і регіональної влади у країнах-членах Ради Європи», «Органи місцевої і регіональної влади в Європі», «Транскордонне співробітництво в Європі», інформаційні документи, які розміщені на інформаційному сервері LOGEG. Завданням Ради Європи є накопичення та розвиток цієї інформаційної бази, а також те, щоб вона збагачувалася та застосовувалася, а її існування допомагало вирішувати спільні поточні питання, що постають перед країнами-членами.

15-та Європейська конференція міністрів, відповідальних за місцеве та регіональне врядування, пройшла 15-16 жовтня 2007 року у м. Валенсія (Іспанія).

Вона була присвячена розгляду питань активізації участі громадян у суспільно-політичному житті на місцевому і регіональному рівнях. На конференції було розпочато нову Європейську кампанію «Тиждень місцевої демократії», спрямовану на більш повне інформування громадян європейських країн щодо діяльності Ради Європи у галузі розвитку місцевого самоврядування. На 15-й Європейській конференції міністрів також вперше було розглянуто Європейську Стратегію інновацій та належного врядування на місцевому рівні, яка згодом була затверджена Комітетом міністрів Ради Європи у 2008 році.

Результатом розгляду питання «Належне місцеве та регіональне врядування – європейський виклик» стало визначення способів забезпечення участі громадян у громадському житті на місцевому рівні, а саме:

1. Участь громадян у громадському житті на місцевому рівні забезпечується участю у виборах («демократичне представництво») та прямою участю («участь у демократичному управлінні»).

2. Участь громадян у виборах охоплює не лише право голосу, а також і право бути обраним до місцевих рад та інших відповідних органів, якщо такі існують.

3. Пряма участь громадян охоплює усі дії громадян або категорій громадян (за винятком участі у голосуванні та висування власної кандидатури на виборах), через які вони долучаються до розробки та реалізації політичних рішень на місцевому рівні, надання публічних послуг на місцевому рівні та оцінки цих політичних рішень та послуг.

4. Органи місцевого самоврядування можуть створювати дорадчі органи та консультативні структури задля забезпечення такої безпосередньої участі громадян у публічному управлінні. Вони можуть визначати відповідні умови для забезпечення належної репрезентативності цих органів та структур, а також визначати їх склад, методи роботи, процедури та ефективність консультацій, які вони надають.

5. Пряма участь громадян також може забезпечуватися іншими засобами. Звичайно, ще можна згадати інші форми прямої участі громадян у публічному управлінні: право вимагати доручення пропозицій та питань про розробку місцевої політики та надання місцевих послуг до робочого плану місцевої ради та їх роз'яснення під час сесійного засідання місцевої ради; право надсилати звернення до місцевої ради; місцеві референдуми, рішення яких можуть бути обов'язковими або необов'язковими.

Разом з тим, Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи:

- є форумом, на якому представники органів місцевої і регіональної влади можуть обговорювати спільні проблеми, обмінюватись досвідом і представляти урядам свою точку зору з цього приводу (у вигляді резолюцій);

- консультує Комітет міністрів та Парламентську Асамблею з усіх питань місцевого і регіонального розвитку (у вигляді рекомендацій);
- відслідковує стан місцевої і регіональної демократії у країнах-членах Ради Європи та державах, що є кандидатами на вступ до Ради Європи, а також здійснює моніторинг дотримання положень Європейської хартії місцевого самоврядування (у вигляді висновків та звітів);
- співпрацює з національними та міжнародними організаціями, які представляють органи місцевої і регіональної влади;
- організує форуми та конференції на місцевому і регіональному рівнях для залучення якомога ширших кіл громадськості, участь якої залишається визначальним чинником для формування справжньої демократії.

За сучасних геополітичних умов, із входженням до Ради Європи нових країн із різним рівнем політичного та економічного розвитку, діяльність Конгресу сконцентрована на реалізації наступних завдань: вивченні стану місцевої і регіональної демократії в державах-членах та країнах, що є кандидатами на вступ до Організації, і наданні допомоги у розвитку ефективних структур місцевих та регіональних влад; реалізації ініціатив, що сприяють реальній участі громадян в демократичних процесах на місцевому та регіональному рівнях; представленні інтересів місцевого і регіонального самоврядування в процесі формування загальної європейської політики; розвитку регіонального і транскордонного співробітництва задля досягнення стабільного економічного розвитку; проведенні спостережень за місцевими та регіональними виборами.

Актуальність ролі, яку відіграє Конгрес у побудові нової Європи та наданні підтримки молодим демократіям, підтверджується розширенням сфери його діяльності від Ісландії до Росії, від Норвегії до Балкан. Діяльність Конгресу здійснюється через щорічні пленарні сесії (засідання Палати регіонів та Палати місцевих влад), а також засідання Постійного комітету, статутних комітетів та робочих груп Конгресу, які відбуваються в міжсесійний період.

Слід зазначити, що Конгрес відіграв та продовжує відігравати надзвичайно важливу роль у розробці нових міжнародних правових інструментів Ради Європи у галузі місцевої та регіональної демократії, серед яких слід виділити наступні: Європейська Хартія місцевого самоврядування, проєкт Європейської Хартії регіонального самоврядування, Європейська Конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними владами або громадами, Керівні принципи щодо сталого просторового розвитку Європейського континенту тощо.

Стаття 3 Європейської хартії місцевого самоврядування визначає, що місцеве самоврядування означає право і спроможність місцевих влад, в межах закону,

здійснювати регулювання і управління суттєвою частиною державних справ, під їх власну відповідальність та в інтересах місцевого населення.

Одним з основних завдань Конгресу Ради Європи є саме моніторинг впровадження Європейської хартії місцевого самоврядування в усіх державах-членах організації. У зв'язку з цим при Конгресі у 1993 році було утворено групу незалежних експертів з питань Європейської Хартії місцевого самоврядування, основними завданнями діяльності якої є: збір інформації щодо стану місцевого і регіонального самоврядування та її узагальнення з метою більш повного розуміння різних систем управління та створення основ для їх порівняння; участь у підготовці звітів Конгресу щодо стану місцевої і регіональної демократії у державах-членах РЄ та впровадження положень Європейської Хартії місцевого самоврядування; надання виборним представникам технічної допомоги, переважно юридичного характеру; допомога у роз'ясненні та поширенні знань щодо можливостей, які надає застосування положень Європейської Хартії місцевого самоврядування.

Необхідно зазначити, що важливим чинником розвитку національного законодавства, його наближення до європейських стандартів та реалізації політики європейської інтеграції України є участь нашої держави у діяльності Ради Європи. Слід зазначити, що багато країн Східної Європи ефективно використали свою діяльність в Раді Європи для набуття членства в Європейському Союзі, що є гарним прикладом й для України.

Як вже було зазначено, Європейська Хартія місцевого самоврядування є результатом серії ініціатив та багатьох років дискусій, що мали місце у Раді Європи. Захист та зміцнення місцевої автономії в Європі за допомогою документа, що відображає принципи, яких мають дотримуватись всі демократичні держави Європи, є давнім бажанням прихильників місцевого самоврядування. Більш того, ще на початковому етапі було визначено, що метою такого тексту має бути захист прав тих, чия діяльність у першу чергу пов'язана з будь-якими питаннями щодо захисту місцевої автономії.

Метою Європейської Хартії місцевого самоврядування є компенсування браку спільних європейських стандартів оцінки та захисту прав органів місцевого самоврядування, які є найближчими до населення, та надання їм можливості для ефективної участі в процесі прийняття рішень щодо їх безпосереднього оточення.

Хартія зобов'язує сторони застосовувати основні правила, які гарантують політичну, адміністративну та фінансову незалежність органів місцевого самоврядування. Демонстрація на європейському рівні політичної волі стосовно надання практичної значущості на всіх рівнях територіального управління принципам захисту демократії, виробленим під час створення Ради Європи, яка вважає своїм завданням забезпечення дотримання засад європейської демократії та захист прав людини в найширшому розумінні цього поняття. Це є відображенням

переконання, що ступінь самоврядування, яку мають органи місцевого самоврядування, може вважатись основою справжньої демократії.

Хартія складається з трьох частин. Перша частина містить основні положення, які визначають принципи місцевого самоврядування. В цій частині закріплюється потреба конституційного і законодавчого визнання місцевого самоврядування, визначається концепція та встановлюються керівні принципи щодо природи та спектра повноважень органів місцевого самоврядування. Інші статті присвячені захисту кордонів місцевих адміністративно-територіальних утворень, забезпечуючи їм можливість мати автономію стосовно утворення своїх адміністративних структур, можливості добору компетентного персоналу та визначення умов здійснення представницького мандата. Дві великі статті спрямовані на обмеження адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування та забезпечення того, щоб вони мали у своєму розпорядженні адекватні фінансові ресурси у межах, що не становлять загрозу основам їх автономії. Інші положення цієї частини стосуються права органів місцевого самоврядування на співробітництво, утворення асоціацій і застосування судового захисту інтересів місцевого самоврядування.

Частина друга містить зібрання положень щодо масштабу зобов'язань, які беруть на себе сторони угоди. З метою збереження балансу між захистом основних принципів та гнучкістю, необхідною для врахування юридичних та інституціональних особливостей різних держав-членів, ця частина дозволяє сторонам угоди виключати певні положення Хартії з тих, які вони вважають для себе обов'язковими. Таким чином, це представляє собою компроміс між, з одного боку, визнанням того факту, що місцеве самоврядування є важливим елементом системи публічного управління будь-якої країни, а з іншого боку, завданням захистити мінімум основних принципів, яких будь-яка демократична система місцевого самоврядування має дотримуватись. Більш того, зобов'язання сторін можуть поступово розширюватись, в міру того, як ті чи інші перепони для їх виконання будуть усуватись.

Хартія не передбачає створення інституційної системи контролю за її застосуванням, окрім вимоги до сторін надавати усю необхідну інформацію відносно законодавчих змін або інших заходів, здійснених з метою дотримання положень Хартії. У свій час розглядалось питання створення міжнародної системи нагляду, аналогічної до тієї, що є в Європейській Соціальній Хартії та інших міжнародних правових документах, але було вирішено відмовитись від складного наглядового механізму, враховуючи присутність у структурі Ради Європи Конгресу місцевих і регіональних влад Європи, який має безпосередні контакти з Комітетом Міністрів та забезпечити адекватний політичний контроль щодо відповідності ситуації у країнах-членах вимогам Хартії.

Додатковий Протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування узагальнює результати багаторічної діяльності Ради Європи з питань демократичної

участі громадян в управлінні питаннями місцевого значення, адже ще у 1978 році європейські міністри, відповідальні за місцеве і регіональне врядування на своїй 3-й конференції (м. Стокгольм, 7-8 вересня 1978 року), ухвалили резолюцію щодо участі громадян у житті місцевих громад. Це питання було також включено до фінальної Декларації 4-ї Міністерської конференції (м. Мадрид, 21-23 травня 1980 року).

На основі численних доповідей, підготовлених Європейськими експертами, Комітетом міністрів Ради Європи було ухвалено наступні документи: Рекомендація № 18 (81) щодо участі громадян у житті комун; Рекомендація № 2 (96) щодо ініціативи громадян та місцевих референдумів; Рекомендація № 19 (2001) щодо участі громадян у публічному житті на місцевому рівні.

Додатковий протокол спрямований на забезпечення реалізації передбачених в Європейській хартії місцевого самоврядування прав щодо участі громадян у місцевих справах. Реалізація прав громадян щодо участі у справах місцевого самоврядування відображає певні еволюційні зміни, які спостерігаються в європейських країнах. Все це засвідчує важливість питань участі громадян у суспільному житті, зокрема з урахуванням наступних чинників: участь громадян є ключовим елементом для забезпечення законності прийнятих рішень; з метою покращення політичного діалогу та якості послуг місцевій владі треба більше прислуховуватись до думки громадян; участь громадян є однією з основних цінностей демократії.

Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або владами, яка була підписана у 1980 році, визнає за місцевими і регіональними владами право співпрацювати поза національними кордонами в межах своїх повноважень. Вона включає моделі угод стосовно транскордонного планування, регіонального економічного розвитку, охорони навколишнього середовища тощо. Конвенція набула чинності для України 22 грудня 1993 року.

Рамкова конвенція про захист національних меншин була відкрита для підписання у 1995 році. Вона стосується питань освіти, засобів масової інформації та використання національних мов, а також містить загальні положення, зокрема з питань недискримінації та рівності між меншинами і загальною частиною населення, свободи встановлення контактів з тими, хто мешкає у інших країнах. 9 грудня 1997 року Верховною Радою України було ухвалено Закон України «Про ратифікацію Рамкової конвенції про захист національних меншин».

Європейська Хартія регіональних мов та мов меншин спрямована на збереження і захист регіональних мов та мов меншин. Сфера її застосування поширюється на законодавство, школи, громадське, культурне, економічне і соціальне життя та засоби масової інформації. Після ратифікації Верховною Радою України, Конвенція набула чинності на території України з 1 січня 2006 року.

Європейська конвенція про участь іноземців в громадському житті на місцевому рівні встановлює принципи, які гарантують іноземним громадянам, що

постійно проживають на території відповідної держави, більш широкі громадянські та політичні права, включно з правом брати участь у місцевих виборах.

Європейська Хартія міст, яка була прийнята Радою Європи у 1992 році у вигляді рекомендації, визначає права громадян, які проживають в європейських містах. Вона є практичним посібником з питань міського управління, регулюючи такі питання, як умови проживання, архітектура в містах, міський транспорт, енергетика, спорт та дозвілля, забруднення міст та безпека на вулицях. У 2004 році Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи затвердив зміни до Європейської Хартії міст.

Європейська хартія щодо участі молоді у суспільному житті на місцевому і регіональному рівнях, яка була прийнята Радою Європи у 1992 році у вигляді рекомендації, закріплює принципи, що сприяють залученню молоді до процесу прийняття рішень, безпосередньо впливають на її життя і заохочують молодь займати активну позицію в тих змінах, які відбуваються в містах чи регіонах. У 2002 році Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи затвердив зміни до Європейської хартії щодо участі молоді у суспільному житті на місцевому і регіональному рівнях.

У 2000 році було ухвалено *Європейську конвенцію про природні ландшафти*, яка містить вимоги до представників державної влади вживати на місцевому, регіональному, національному та міжнародному рівнях політичних кроків та заходів для захисту існуючого ландшафту країн Європи.

Розуміючи необхідність забезпечення демократичного доброго врядування не лише правовими, але й інституційними інструментами, європейські інституції (насамперед, Рада Європи та Європейський Союз) активно сприяють міжнародному співробітництву у цій сфері, тим самим дозволяючи країнам-членам вчитися і збагачуватися на досвіді інших, розробляти спільні підходи до розуміння та вирішення існуючих питань впровадження стандартів демократичного доброго врядування. Є природнім той факт, що кожна країна має зацікавленість не тільки у внутрішньому розвитку цього суспільного блага, але й у досягненні демократичного доброго врядування на усьому Європейському континенті.

На запрошення Уряду Угорщини 14-та Конференція європейських міністрів, відповідальних за питання місцевого і регіонального розвитку, відбулася у м. Будапешті (Угорщина) 24-25 лютого 2005 року. Основну увагу під час конференції було присвячено обговоренню завдань та пріоритетів національних урядів держав-членів Ради Європи з питань розвитку місцевої і регіональної демократії. За результатами роботи конференції було визначено основні напрями міжнародної співпраці, що було узагальнено в документі Ради Європи.

План дій щодо забезпечення доброго місцевого і регіонального врядування

Напря́м	Завдання
Демократичні принципи участі громадян у суспільному житті на місцевому і регіональному рівнях	<ul style="list-style-type: none"> - Дослідження питань стосовно низького рівня участі громадян у місцевих та регіональних виборах у багатьох країнах; - реагування на зміну підходів залучення громадян до суспільного життя на місцевому рівні; - збільшення масштабу участі іноземних громадян у суспільному житті на місцевому рівні.
Правові рамки та інституційна структура місцевого і регіонального врядування	<ul style="list-style-type: none"> - Належне втілення принципу субсидіарності шляхом визначення та правового регулювання питань щодо повноважень, структури та кордонів місцевих та регіональних влад; - зміцнення та створення належних умов для міжмуніципального співробітництва; - налагодження ефективних відносин між різними рівнями публічної влади, зокрема між центральними та місцевими владами.
Фінансові ресурси місцевих і регіональних влад	<ul style="list-style-type: none"> - Підвищення рівня ресурсів органів місцевої і регіональної влади відповідно до покладених на них повноважень; - знаходження оптимальних шляхів залучення (додаткових) ресурсів до бюджету з метою надання можливості органам місцевої і регіональної влади надавати своїм громадянам послуги, які б відповідали їх потребам; - забезпечення належного балансу між належним рівнем автономії органів місцевої і регіональної влади в управлінні фінансами та високим рівнем їх підзвітності.
Керівна роль та спроможність органів місцевої і регіональної влади у сфері управління	Зміцнення керівної ролі та спроможності органів місцевої і регіональної влади у сфері місцевого та регіонального управління, а також надання населенню більш якісних послуг, не зважаючи на певні обмеження бюджету.
Публічна етика на місцевому і регіональному рівнях	Забезпечення етичної поведінки службовців органів місцевої і регіональної влади, виборних представників та посадових осіб, поваги до місцевого і регіонального самоврядування, а також індивідуальних прав та законних інтересів громадян.
Розвиток	- Усунення досі існуючих правових і



<p>трансграничного та міжтериторіального співробітництва</p>	<p>адміністративних перепон на шляху до розвитку трансграничного та міжтериторіального співробітництва;</p> <ul style="list-style-type: none">- знаходження шляхів та засобів надання територіальним громадам або органам влади додаткових можливостей до розвитку трансграничного співробітництва;- розробка чітких та дієвих правових рамок для регулювання інституціоналізованої діяльності між територіальними громадами або органами влади (євро регіони).
--	--

2.4. Корисні посилання

1. Баймуратов М.О. Правова природа міжнародних стандартів місцевого самоврядування : від міжнародної угоди до імплементації у національне законодавство / М. Баймуратов // *Вибори та демократія*. – 2006. – № 4. – С. 17-24.
2. Баймуратов М.О. Міжнародні зв'язки і стандарти в системі місцевого самоврядування України // *Муніципальне право України* / М.О. Баймуратов, В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький та ін. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – С. 315-316.
3. Безверхнюк Т. М. Європейські стандарти врядування на регіональному рівні : [монографія] / Т. М. Безверхнюк, С. Є. Саханенко, Е. Х. Топалова. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. – 325 с.
4. Державне управління : курс лекцій / За заг. ред. Д.І. Дзвінчука. – 2-ге видання. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2012. – 616 с.
5. Енциклопедичний словник з державного управління / Уклад. : Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; За ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
6. Енциклопедія державного управління : У 8т. НАДУ при Президентові України «Державна служба» ; Під ред. Серьогіна С.М., Сороко В.М., Ю.В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 6-7.
7. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні : науково-практичний посібник / За ред. М.О. Пухтинського, В.В. Толкованова. – К. : Крамар, 2003. – 400 с.
8. Європейські орієнтири місцевого і регіонального розвитку : збірник матеріалів та документів / За заг. ред. М. Пухтинського, М. Власенка. – К. : Видавництво Академії муніципального управління, 2009. – 508 с.
9. Кравченко В.В. Конституційне право України : навчальний посібник [вид. 3-тє, виправл. та доповн.] / В.В. Кравченко. – К. : Атіка, 2004. – 512 с.
10. Куйбіда В.С. Регіональний розвиток та просторове планування територій : досвід України та інших держав-членів Ради Європи / Куйбіда В.С., Негода В.А., Толкованов В.В. – К., 2009. – 176 с.
11. Куйбіда В.С. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах / Куйбіда В.С., Толкованов В.В. // *Збірник науково-аналітичних та навчально-методичних матеріалів, нормативно-правових актів з питань впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні*. – К. : Крамар, 2010. – 258 с.
12. Правові інструменти Ради Європи з питань місцевого і регіонального розвитку та проблеми їх імплементації в Україні / Під ред.

- В.В. Толкованова. – К. : Центр досліджень питань місцевого і регіонального розвитку та сприяння адміністративній реформі, 2007. – 349 с.
13. Толкованов В.В. Розвиток належного урядування на місцевому і регіональному рівнях / В. Толкованов // Вісн. держ. служби України. – 2011. – № 3. – С. 4-8.
 14. Шевчук Б. Європейські принципи належного врядування та реформа системи органів виконавчої влади в Україні / Б. Шевчук // Науковий вісник «Демократичне урядування». – 2012. – вип. 9.
 15. Albertini J.-B., Berenguer C., Marx J.-L. Dictionnaire juridique, Pouvoirs locaux. – Paris : Dalloz, 1993. – 580 p.
 16. Auby J.-M., Auby J.-B., Didier J.-P., Taillefait A. Droit de la fonction publique. Etat, Collectivités locales, Hôpitaux. – Paris : Dalloz-Sirey, 2002. – 651 p.
 17. Beate Kohler-Koch. Interdependent European Governance // Linking EU an National Governance/ Ed. by Beate Kohler-Koch. – Oxford : OUP, 2003. – P. 10-12.
 18. Becet J.-M. Les institutions administratives. – 3^{ème} éd. – Paris : Economica, 1999. – 331 p.
 19. Bourrinet J. Le comite des regions de l'Union Europeenne, Economica. – 1997. – 284 p.
 20. Debbasch R. Droit constitutionnel. – 4^{ème} éd. – Paris : Litec, 2003. – 293p.
 21. De Forges J.-M. Droit administratif. – 6^{ème} éd. – Paris : PUF, 2002. – 391 p.
 22. Delamarre A., Malhomme M.-C. La prospective territoriale. – Paris : Datar, 2002. – 110 p.
 23. Diguët J., Henry R., Levesque C., Poire C. Dictionnaire des institutions françaises. – Bruxelles : De Boeck Université, 1999. – 534 p.
 24. Dubouis L., Peiser G. Droit public. – 16^{ème} éd. – Paris : Dalloz, 2003. – 261 p.
 25. Ricci J.-C. Droit administratif, – 4^{ème} éd. – Paris : Hachette, 2004. – 159 p.
 26. Rouault M.-C. Droit administratif, – 2^{ème} éd. – Paris : Gualino, 2004. – 272 p.
 27. The Council of Europe report on “The Impact of Economic Downturn on Local Government in Europe. – Strasbourg, 2010. – 81 p.
 28. The Council of Europe Toolkit on Local Finances. – Strasbourg, 2008. – 59 p.
 29. The Strategy for Innovation and Good Governance at Local Level [Electronic resource]. – Access mode :
http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/strategy_innovation/Strategy_Brochure_E.pdf.
 30. A White Paper, European Governance, Comission of the European Communities. – Access mode : <http://upi.org.ua>.

Модуль 3. Забезпечення належного врядування в системі публічного управління

3.1. Парламентський вимір належного врядування

Парламенти забезпечують реалізацію системи противаги органам виконавчої влади і надають людям право голосу у сфері реалізації державної політики. Вони виступають своєрідною платформою для обміну досвідом з питань реалізації державної політики та є епіцентром формування компромісних рішень та досягнення консенсусу. Парламенти мають прямий вплив на процес формування політики у сфері забезпечення життєдіяльності та надання соціальних послуг малозабезпеченим особам. Потужні парламенти забезпечують дотримання таких принципів як демократія, верховенство права та належне врядування.

До основних функцій парламенту належать наступні:

- Представницька (вираження волі усіх громадян);
- Законотворча (прийняття законів); та
- Контрольна (зокрема, над Урядом та виконавчою гілкою влади).

Багато хто вважає, що четвертою чітко вираженою функцією парламенту є забезпечення прийняття бюджету. Крім того, функція інституціональних змін в уряді іноді приписується парламентам (установча функція парламенту).

- 1) *Представницька функція.* Демократичний прогрес, особливо в країнах з незміцнілою демократією, полягає у спроможності парламентарів висловлювати очікування, потреби та інтереси своїх виборців. Представницькі зв'язки є двостороннім явищем:

Коли окремі особи або групи осіб переконані, що їхні погляди представлені в державних установах і що їх уповноважений представник буде вирішувати питання, що представляють інтереси виборців, вони рідше вдаватимуться до протизаконних дій, щоб їх голос був почутий.

Серед факторів впливу на представницький характер парламенту виділяють наступні:

- виборча система;
- участь жінок;
- представництво меншин та маргіналізованих громад;
- парламентські процедури; і
- спроможність парламентарів проводити агітації у виборчих округах.

Парламент виступає платформою для вираження різних політичних поглядів. Чим ширше є інформаційне середовище, на зразок життєво важливого

громадянського суспільства та ефективних взаємовідносин між парламентарями та виборцями, тим більшою є обізнаність щодо оприлюднення прийнятих рішень.

2) *Законотворча функція.* Представлення інтересів громадськості має сприйматися у значно ширшому сенсі, ніж вираження потреб суспільства; це передбачає висловлення політичних поглядів шляхом прийняття відповідного законодавства. У законотворчому процесі парламентарі часто представляють протилежні позиції виборчих округів в той час, як в ідеалі, завдяки досягнутому компромісу між представниками виконавчої влади та політичних партій може бути прийняте законодавче рішення. Саме тому необхідно удосконалити законодавчі процеси, спрямовані на вирішення конфліктних ситуацій, а також врахування поглядів виконавчої влади та інших суб'єктів права.

3) *Контрольна функція* – це спроможність виконавчої влади нести відповідальність за свої дії та результати реалізації державної політики. Завдяки співпраці між законодавчою та виконавчою гілками влади буде забезпечено ефективне впровадження та реалізація законодавства у відповідній сфері. Контрольна функція передбачає здійснення моніторингу діяльності органів виконавчої влади на предмет результативності, ефективності (співвідношення ціни та якості), дотримання принципів доброчесності та підзвітності.

Складність процесу реалізації контрольної функції полягає у тому, що він вимагає наявності у достатньому обсязі інформації про діяльність органів виконавчої влади, а її важко отримати. Процес також вимагає здатність до обробки отриманої інформації, наявності законодавчої волі на реалізацію подальших заходів з урахуванням отриманої інформації, а також наявності законодавчої сили для підтримки вимог до змін. Отже, ефективна реалізація контрольної функції може стати викликом для інституційної спроможності, структури та політичної волі парламентів.

Контрольна функція парламентів передбачає здійснення таких повноважень:

- усунення глави уряду від виконання посадових обов'язків шляхом голосування за імпічмент та вотуму недовіри уряду тощо;
- отримання інформації від органів виконавчої влади (обов'язкові свідчення, звітування тощо);
- затвердження, відхилення або внесення змін до державного бюджету, поданого виконавчою владою;
- здійснення допиту уряду шляхом організації регламентованих сесій або інтерпеляцій;
- перегляд державних рахунків та програм; а також
- проведення пленарних засідань, слухань комітетів, дізнань та розслідувань у сфері реалізації державної політики чи впровадження законів органами виконавчої влади.

4) *Контроль над бюджетом.* В умовах реалізації законотворчої, представницької та контрольної функцій, парламент також може здійснювати

контроль над бюджетом, що дозволить визначити, чи враховують пріоритети бюджетної політики пріоритети розвитку держави.

Органи законодавчої влади в країнах, що розвиваються, як правило зіштовхуються з різного роду перешкодами в умовах залучення до процесу бюджетного планування та нагляду за державними фінансами. До них належать:

- недостатня участь органу законодавчої влади у процесі стратегічного планування;
- обмежені офіційні повноваження та організаційна спроможність щодо вирішення питання формування річних бюджетів; а також
- невиконання органами виконавчої влади затверджених бюджетів, низький рівень прозорості та відкритості, а також політична динаміка, що не сприяє ефективній реалізації законодавчого контролю.

Структура та організація діяльності парламенту. Ефективність парламенту залежить від його організаційної структури та функціонування. Провідними організаційними структурами у парламенті є:

а) Структурний підрозділ (комітет) з питань регламенту, який відповідає за:

- процес взаємодії між опозиційними та урядовими партіями;
- розподіл часу (зокрема, в рамках організації пленарної дискусії чи комітетських слухань);
- забезпечення прав меншості політичних партій; а також
- вплив більшості на волю парламенту та результати законодавчих процесів.

б) Система комітетів. У більшості органів законодавчої влади лівова доля законотворчої діяльності парламенту здійснюється комітетами. Комітети - це підгрупи парламентарів, які представляють усі парламентські політичні партії, уповноважені здійснювати розгляд запропонованих законів та / або розслідування щодо їх реалізації.

Неефективні парламенти, як правило, мають недієві системи комітетів у своїй структурі. Системи комітетів пропонують платформи для здійснення обміну різними поглядами та баченням, що сприяє досягненню компромісу та прийняттю ефективних рішень. У системах, де обговорення у комітетах відіграє важливу роль у процесі організації дебатів та прийняття рішень парламенту, члени комітету мають можливість підвищити свою фаховість, а також розвинути навички ведення переговорів при формуванні загального бачення у співпраці з організаціями громадянського суспільства.

в) Парламентські партійні групи, загально відомі як фракції політичних партій. До складу парламентських партійних груп входять члени парламенту від однієї політичної партії. Ефективні парламентські партійні групи потрібно розглядати у більш широкому розумінні, ніж просто механізм вираження партійних поглядів та переконань під час голосування та інструмент формування партійної дисципліни. Вони, скоріше, є своєрідною платформою для обговорення, аналізу та визначення спільного бачення в процесі узгодження партійної політики. Налагодження

взаємодії з парламентськими фракціями може представляти інтерес для донорів під час роботи над конкретними проєктами, що вимагають політичного розуміння та волі.

г) Парламентська служба. У структурі парламенту має бути окрема адміністративна одиниця (секретаріат) для забезпечення ефективної організації парламентських процесів. В ідеалі, має бути створено самостійно діючий орган зі штатом у складі безпартійних представників. Секретаріат забезпечує інформаційну підтримку діяльності парламенту, а саме здійснює підготовку записів парламенту (офіційна стенограма парламентських слухань), а також поширення запропонованих законів та виконання порядку денного.

Постійно діючі комітети часто мають свої секретаріати для управління роботою комітету.

Деякі парламентські секретаріати мають спеціалізовані наукові, юридичні та бюджетні управління.

Слід виділити наступні важливі суб'єкти у парламентському розвитку:

- Міжпарламентський союз – МПС (англ. мовою - Inter-Parliamentary Union, IPU). МПС - це всесвітня організація національних парламентів суверенних держав, створена у 1989 році. МС об'єднує представників парламентів держав-членів та їх секретаріатів для обговорення актуальних та інституційних питань. МПС не має сфери юридичного впливу, але має значну силу для скликання широкого кола заінтересованих сторін. Серед іншого, МПС забезпечує організацію Всесвітньої конференції спікерів парламенту, яка проводиться у штаб-квартирі ООН. МПС налагодив офіційну співпрацю з ООН та має статус спостерігача в Генеральній Асамблеї.
- Регіональні парламенти, парламентські асоціації та мережі парламентів. Регіональні парламенти та парламентські асоціації представляють регіональні парламенти та виступають платформою для мережевого співробітництва. Їм, як правило, бракує належного фінансування, а підтримка надається безпосередньо національним парламентам. Прикладом є міжпарламентські збори країн Вишеградської групи, країн Чорноморського узбережжя, Південно-східної Європи тощо.
- При розробці продуктів знань парламенти зазвичай співпрацюють з неурядовими організаціями та академічними установами.

Керівництво Міжпарламентського Союзу (МПС) та Парламентської асоціації співдружності (ПАС)

МПС у 2006 році видав Керівництво з належної практики для парламентів, в якому окреслюються ключові демократичні цінності, що мають бути реалізовані парламентськими інституціями. Керівництво було розроблено з урахуванням

експертної підтримки ПРООН та були обговорені на Міжнародній конференції нових або відновлених демократій у Досі (2006).

Парламентською асоціацією співдружності (ПАС) було опубліковано Рекомендовані орієнтири для демократичних законодавчих органів, ілюструючи міжнародний підхід до досягнення консенсусу щодо очікуваних функцій парламенту в умовах демократії. Наразі орієнтири обговорюються на різних регіональних та міжнародних засіданнях парламенту з метою їх подальшої адаптації у відповідності з регіональними особливостями. ПРООН має намір підтримувати різні ініціативи щодо встановлення та кодифікації міжнародних норм і стандартів для демократичних парламентів у співпраці з парламентськими асоціаціями та організаціями.

Парламенти, розвиток та права людини

Існує широке визнання установленого зв'язку між управлінням (врядуванням) та розвитком, а також посилюється переконання у тому, що невдачі у розвитку є прямим відображенням неналежного управління. Наявність ефективного парламенту суттєво корелює з позитивними показниками демократії.

Співробітництво з парламентами може значною мірою зміцнити демократичне управління.

Ефективні парламенти можуть підтримувати розвиток шляхом:

- надання права малозабезпеченим та вразливим групам населення просувати свої інтереси;
- забезпечення справедливого та прозорого розподілу державних ресурсів;
- здійснення нагляду та контролю за виконанням політики розвитку органів виконавчої влади;
- Парламентський розвиток також сприятиме підвищенню спроможності парламентів у вирішенні питань, пов'язаних з правами людини, зокрема шляхом:
- забезпечення участі, прозорості, а також дотримання принципів підзвітності та верховенства права;
- здійснення розподілу ресурсів для забезпечення соціального та економічного розвитку, а також встановлення справедливості;
- узгодження (адаптація) національного законодавства з міжнародними зобов'язаннями з прав людини;
- створення органів зі здійснення державного контролю для захисту та просування прав людини.

Зміцнення парламенту є важливим інструментом для вирішення конфліктних ситуацій. Ефективно функціонуючий парламент відіграє важливу роль в процесі переходу від конфлікту до миру шляхом посилення його спроможності, зокрема щодо:

- організації дебатів без проявів насильства з метою розгляду низки скарг;
- надання легітимності урядам, сформованим після конфліктних ситуацій, у країнах з перехідною економікою; а також
- представлення різних поглядів та захист інтересів меншин або маргіналізованих груп.

Після конфліктних ситуацій функції парламенти, як правило, стають більш слабкими по відношенню до органів виконавчої влади, збройних груп та недержавних суб'єктів. Ефективне демократичне управління вимагає виправлення цього дисбалансу. Зовнішні суб'єкти можуть сприяти своєчасному зміцненню парламентів.

Серед викликів розвитку парламенту виділяють наступні:

- відсутність політичної підтримки з боку органів виконавчої влади у зміцненні ролі та функцій парламенту;
- наявність правових та конституційних рамок, що гальмують ефективність функціонування парламенту;
- орієнтація на короткострокові результати, а не на довгострокові перспективи розвитку інституцій;
- політична динаміка та плинність ключових осіб;
- забезпечення зацікавленості парламентарів у довгостроковому інституційному зміцненні, що стикається з обмеженими термінами роботи та конкуруючими вимогами свого часу;
- наявність потенціалу (підстав) для звинувачень у фаворитизмі з боку ПРООН та / або донорів у зв'язку з сенситивністю питань, пов'язаних з діяльністю парламенту, та співробітництвом з низкою політичних суб'єктів.

3.2. Забезпечення належного врядування на регіональному та місцевому рівнях

У 2005 році на зустрічі у Варшаві під час Третього Саміту глави держав та урядів країн-членів Ради Європи заявили про те, що «дієва демократія та належне врядування на всіх рівнях є необхідними елементами для упередження конфліктів, підтримання стабільності, сприяння економічному та соціальному розвитку, а, отже, – для забезпечення сталого розвитку громад, в яких люди хотіли б жити й працювати сьогодні та в майбутньому».

Належне врядування має сприяти забезпеченню основних цінностей, а саме: демократію, права людини, верховенство права. Ці цінності є такими ж актуальними сьогодні, якими вони були півстоліття тому. Проте очікування громадян зростають кожного дня. Демократичне добре врядування стало парадигмою для надання реального ефекту цінностям і стандартам демократії, захисту прав людини, верховенства права, а також забезпеченню реалізації децентралізації публічної влади та реалізації принципу субсидіарності.

Децентралізація – це процес передачі повноважень від держави органам місцевого самоврядування, а також розширення сфери прийняття рішень від центру ближче до місця надання послуг чи здійснення діяльності. Вона уможливує розвиток і підсилення місцевого врядування шляхом надання місцевій владі повноважень, спроможності і ресурсів для кращого задоволення потреб громадян.

Децентралізація означає реструктуризацію влади з метою створення системи співвідповідальності між владними установами на центральному, регіональному і місцевому рівнях відповідно до принципу субсидіарності.

Субсидіарність в цьому контексті означає, що рішення повинні прийматися на тому максимально нижчому рівні управління, який можливий (або потенційно можливий) для його успішного впровадження, а індивіди, що приймають ці рішення є підзвітними саме на цьому рівні.

Відповідно до рекомендацій Конгресу та на виконання рішень III-го Варшавського саміту керівників держав-членів Ради Європи Центром експертизи з питань реформування системи місцевого самоврядування РЄ було розроблено *Європейську Стратегію інновацій та належного врядування на місцевому рівні*, яка здобула підтримку на 15-й Європейській конференції міністрів, відповідальних за місцеве та регіональне управління (м. Валенсія, 15-16 жовтня 2007 року) та була затверджена Комітетом Міністрів РЄ у 2008 році. Основна ідея полягає в тому, що демократичне добре врядування виступає як необхідний елемент модернізації системи державного управління. На місцевому рівні воно є життєво важливим, оскільки місцева влада є найближчою до громадян та надає їм основні послуги, і

саме на цьому рівні громадяни можуть найшвидше відчутися своєю причетністю до ухвалення та впровадження найбільш важливих рішень.

Ухвалення Європейської Стратегії є надзвичайно важливим кроком у подальшому розвитку місцевої демократії, адже однією з основних передумов реформування системи місцевого самоврядування як в Україні, так і в інших європейських країнах є спроможність місцевої влади ефективно реалізовувати зростаючу кількість повноважень, що передаються їй органами центральної влади з метою надання більш якісних послуг населенню.

Основне завдання Стратегії полягає в тому, щоб мобілізувати і стимулювати дії національних та місцевих органів влади, інших інституцій таким чином, щоб громадяни усіх європейських країн відчували користь від доброго демократичного врядування на місцевому рівні завдяки послідовному поліпшенню якості місцевих (суспільних) послуг, залученню населення до вироблення політики, що відповідає їх законним очікуванням.

У зв'язку з цим, Стратегія має три основні завдання:

1. Громадяни мають стати у центрі усіх найбільш важливих демократичних процесів у суспільстві.

2. Органи місцевого самоврядування повинні постійно удосконалювати систему управління та надання послуг відповідно до 12-ти принципів, визначених в Європейській Стратегії.

3. Органи центральної влади (національні уряди) мають забезпечити створення і підтримку інституційних передумов для розвитку місцевої демократії та вдосконалення системи місцевого самоврядування відповідно до принципів Європейської Хартії місцевого самоврядування та інших правових інструментів у галузі місцевого та регіонального розвитку.

Слід наголосити, що демократичне добре врядування – це багатогранна концепція, яка ґрунтується на принципах, правилах та практиках, вироблених в усіх країнах. Стратегія враховує напрацювання у сфері демократичного доброго врядування, вже зроблені Радою Європи та іншими міжнародними організаціями. Їх досвід і результати, а особливо власний доробок Ради Європи у сферах демократії, прав людини та верховенства права, об'єднано у дванадцять принципів доброго демократичного врядування.

Необхідною передумовою імплементації цих принципів є наявність у місцевої влади повноважень, обов'язків і відповідних ресурсів, що дають їм змогу «регулювати та управляти суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їх компетенції, в інтересах місцевого населення».

Принципами доброго демократичного врядування на місцевому рівні є:

1. Чесне проведення виборів, представництво та участь для забезпечення реальних можливостей для усіх громадян у вирішенні питань місцевого значення.

2. Чутливість для забезпечення належного реагування органів місцевого самоврядування на законні очікування та потреби громадян.

3. Ефективність і результативність для забезпечення досягнення цілей і водночас найраціональнішого використання ресурсів.

4. Відкритість та прозорість для забезпечення публічного доступу до інформації та полегшення розуміння того як ведуться суспільні справи.

5. Верховенство права для забезпечення справедливості і передбачуваності у вирішенні суспільних справ.

6. Етична поведінка для забезпечення переваги суспільних інтересів над приватними.

7. Компетентність та спроможність для забезпечення здатності представників та посадових осіб органів місцевого самоврядування ефективно виконувати свої обов'язки.

8. Інновації та відкритість до змін для забезпечення максимальної користі від нових рішень та кращих практик.

9. Сталий розвиток та орієнтація на довгострокові результати для врахування інтересів майбутніх поколінь.

10. Надійний фінансовий менеджмент для забезпечення ощадливого та продуктивного використання публічних коштів.

11. Права людини, культурне різноманіття та соціальне згуртування для забезпечення захищеності і поваги до усіх громадян, недопущення проявів дискримінації.

12. Підзвітність для забезпечення більшої відповідальності з боку представників та посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Для забезпечення мобілізації дій усіх зацікавлених органів та інституцій Стратегія має стати спільною цінністю для національних урядів та органів місцевої влади, що обумовлює необхідність реалізації таких заходів:

- органи місцевої влади мають взяти добровільне зобов'язання перед своїми громадянами здійснювати свої повноваження та обов'язки відповідно до 12-ти принципів доброго демократичного врядування. Передбачається, що ці органи оприлюднюють ці зобов'язання та відповідають за їх виконання;
- національні уряди та органи місцевої влади (асоціації місцевих влад) домовляються про шляхи та засоби досягнення цілей Стратегії;
- держави-члени Ради Європи та Конгрес місцевих і регіональних влад підтримують і розвивають співробітництво на загальноєвропейському рівні з питань імплементації Стратегії, зокрема й шляхом обміну інформацією, досвідом та кращими практиками.

Імплементація Стратегії здійснюється на європейському та національному рівнях. На європейському рівні передбачено реалізацію таких заходів:

1. Створення в рамках Ради Європи «платформи основних зацікавлених органів та інституцій», яка складається з представників Комітету Міністрів, Парламентської Асамблеї, Конгресу місцевих і регіональних влад, Європейського Комітету з питань місцевої та регіональної демократії та Конференції міжнародних

неурядових організацій. Платформа має відслідковувати стан реалізації Стратегії та надавати відповідні рекомендації щодо її подальшого впровадження.

2. Проведення Конгресом місцевих і регіональних влад щорічного обговорення питань імплементації Стратегії, що має сприяти встановленню контактів із національними асоціаціями органів місцевого самоврядування з метою їх заохочення до обміну кращими практиками та інформацією.

3. Надання допомоги Центром експертизи аналізу реформи місцевого самоврядування Ради Європи відповідним органам країн-членів Ради Європи, органам місцевого самоврядування та їх асоціаціям впроваджувати національні програми та робочі стратегії, спрямовані на розбудову їх інституційної спроможності.

4. Вироблення практичного механізму для обміну досвідом, проведення обговорень та створення мережі на європейському рівні щодо впровадження стандартів і принципів демократичного доброго врядування.

5. Впровадження Європейського тижня місцевої демократії – нової ініціативи, спрямованої на підвищення обізнаності громадян про місцеве самоврядування та сприяння їх участі у суспільному житті на місцевому рівні.

6. Впровадження Європейської премії інновацій і доброго врядування з метою заохочення найбільш активних органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо впровадження стандартів демократичного доброго врядування.

7. Аналіз та поширення досвіду та кращих практик щодо впровадження Європейської Стратегії доброго врядування.

Ще однією важливою ініціативою є Європейська відзнака з питань інновацій та належного врядування на місцевому рівні, яка може бути надана будь-якому органу місцевого самоврядування країни-члена Ради Європи, який впроваджує Європейську Стратегію інновацій та доброго врядування на місцевому рівні та досягнув певних результатів у забезпеченні якості послуг, що надаються громадянам. Для того щоб отримати Європейську відзнаку, орган місцевого самоврядування повинен також відповідати вимогам, визначеним у «Статуті якості» - документі, підготовленому Секретаріатом Ради Європи. Цей документ враховує основні принципи Європейської Стратегії та має свідчити про те, що відповідний орган місцевої влади не тільки впроваджує у своїй практичній діяльності принципи демократичного доброго врядування, а також забезпечує оцінювання (самооцінювання) своєї роботи на основі індикаторів, визначених у «Статуті якості».

Належне врядування є також важливим для розвитку транскордонного співробітництва, яке має на меті сприяти економічному та соціальному розвитку в регіонах по обидва боки спільних кордонів. Воно також має вирішити спільні проблеми у таких сферах, як навколишнє середовище, охорона здоров'я, запобігання та боротьба з організованою злочинністю, збільшити ефективність та



безпеку кордонів, сприяти транскордонній міжлюдській співпраці на місцевому рівні. Основні завдання транскордонного співробітництва є наступними: підвищення рівня якості життя громадян, забезпечення конкурентоспроможності України та її регіонів, впровадження інноваційно-інвестиційної моделі розвитку транскордонних просторів з одночасним підвищенням рівня гармонізації нормативно-правових і соціально-економічних умов для розвитку промислової, науково-технічної та інших видів транскордонної взаємодії у сфері виробництва і надання послуг.

У контексті розбудови єдиної Європи (без роз'єднуючих кордонів) основний принцип транскордонного співробітництва полягає у нівелюванні негативного впливу кордонів на повсякденне життя громадян. Враховуючи пріоритетність курсу інтеграції України до ЄС, питання інтенсифікації прикордонного та міжрегіонального співробітництва набувають особливого значення. Концепція розвитку взаємодії прикордонних територій виникає із загального підходу ЄС до реалізації політики регіонального розвитку, що базується на трьох принципах: партнерство (тісне співробітництво по лінії громада / спільнота, тобто відповідні органи публічної адміністрації – національні, регіональні, локальні), субсидіарність (перенесення компетенції на рівень, здатний забезпечити найбільш ефективне вирішення проблем, як правило, це рівень територіальних громад та / або регіонів) і доповнюваність (спільне фінансування заходів та проєктів для забезпечення сталого розвитку).

З урахуванням 12 принципів Європейської Стратегії інновацій та належного врядування можемо зробити таку класифікацію інструментів, які несуть інноваційний характер для забезпечення демократичного доброго врядування на місцевому і регіональному рівнях.

№	ПРИНЦИП НАЛЕЖНОГО ВРЯДУВАННЯ	ІНСТРУМЕНТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОБРОГО ВРЯДУВАННЯ
1.	Чесне проведення виборів, представництво та участь	Інструмент щодо активізації участі громадян у суспільно-політичному житті на місцевому рівні (CLEAR), інструмент забезпечення гендерної рівності на місцевому рівні
2.	<u>Здатність до реагування</u> на зміни	Інструмент «Кращі практики», Європейська відзнака інновацій та доброго врядування
3.	Е ф е к т и в н і с т ь і результативність	Інструмент «Управління якістю»
4.	Відкритість та прозорість	Інструмент щодо забезпечення стандартів публічної етики на місцевому рівні
5.	<u>Верховенство</u> права	Європейська відзнака інновацій і доброго врядування



6.	Етична поведінка	Інструмент щодо забезпечення стандартів публічної етики на місцевому рівні
7.	<u>Компетентність</u> та спроможність	Інструмент щодо інноваційного управління людськими ресурсами, інструмент «Академія лідерства»
8.	<u>Інновації</u> та відкритість до змін	Міжмуніципальне співробітництво, транскордонне співробітництво
9.	Сталий розвиток та орієнтація на довгострокові результати	Інструмент щодо розвитку стратегічного муніципального планування
10.	Якісний фінансовий менеджмент	Інструмент щодо оцінювання системи місцевих фінансів
11.	Права людини, культурне різноманіття та соціальне згуртування	Інструмент «Міжкультурне місто»
12.	Підзвітність	Інструмент «Академія лідерства»

3.3. Концепція «належного врядування» як необхідна складова реформи публічного управління на національному рівні

Публічне управління є одним із інструментів забезпечення взаємодії публічного, громадського і приватного секторів у суспільстві. Публічне управління характеризується як:

- Сукупність інструментарію (політики, норми, процедури, системи, організаційні структури тощо), що фінансується з державного бюджету;
- Управління та забезпечення діяльності гілок публічної влади, що стосується законодавства, нормативно-правових актів та інших імперативних правових документів, а також управління забезпеченням надання публічних послуг.

Реформа публічного управління означає структурні і/або процедурні зміни в таких сферах як організаційна структура, децентралізація, управління персоналом, публічні фінанси, результативне управління, доступ до інформації та взаємодія з громадянським суспільством та приватним сектором. Реформи можуть бути широкими, що охоплюють великий обсяг ділянок або вузькими, як, наприклад, зміни до законодавства про публічну службу.

Сучасна публічна служба через призму її цінностей є:

- 1) демократичною (відповідальна влада, верховенство права, підтримка демократії, визнання повноважень обраних представників, відданість принципам демократії, нейтральність, підзвітність, належні процедури);
- 2) професійною (нейтральність, меритократія, досконалість, щирість, зорієнтованість на клієнта, командна робота, ініціативність, креативність, якість);
- 3) етичною (непідкупність, чесність, розсудливість, неупередженість, рівність, делікатність, публічна довіра);
- 4) орієнтованою на людей (повага, дбайливість, поштивість, терпимість, відкритість, залучення, справедливість, помірність, ввічливість, людяність, сміливість).

Визначають наступні головні тренди і пріоритетні питання, що стосуються розбудови сучасного публічного управління:

- глобалізація;
- децентралізація;
- публічно-приватне партнерство;
- електронне врядування;
- підходи, орієнтовані на забезпечення прав людини;
- прозорість, підзвітність і боротьба з корупцією.

Сьогодні перед усіма європейськими країнами, у тому числі й перед Україною, стоять важливі завдання щодо забезпечення належного врядування, а саме: забезпечення посилення спроможності органів влади з питань сталого розвитку, надання більш якісних послуг громадянам, подолання наслідків фінансової кризи та підвищення добробуту громадян, залучення громадян до активної участі у суспільному житті на усіх рівнях.

Разом з тим, існують певні складності під час впровадження принципів «належного врядування», які потрібно враховувати при проведенні реформи публічного управління, а саме:

- поширення корупції;
- економічна криза, уповільнення розвитку інститутів ринкової економіки;
- скорочення соціальних програм, зниження соціальних стандартів, недостатній соціальний захист, зокрема найбільш незахищених верст населення;
- недостатній рівень надання державних (адміністративних) послуг громадянам;
- ослаблення принципу верховенства права;
- уповільнення розвитку демократичних процесів у суспільстві, падіння політичної активності громадян тощо.

У зв'язку з цим є доцільним розробити комплекс заходів, спрямованих на забезпечення підтримки широкими верствами населення політики «належного врядування», що отримала назву Національна Стратегія Підтримки (НСП). Цей документ має поєднувати стратегічні завдання та пріоритети впровадження, базуючись на взаємному бажанні та готовності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства, громади та безпосередньо самих громадян забезпечувати формування та впровадження принципів «належного врядування».

Для імплементації належного врядування в Україні важливими передумовами мають стати розвиток відповідного політичного середовища та законодавчого поля, забезпечення кращої узгодженості у діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, забезпечення більшої відкритості та ефективності усіх органів публічної влади. Запровадження національної стратегії належного врядування вимагає також врахування таких зовнішніх обставин, як розширення Європейського Союзу, розвиток співробітництва між Україною та ЄС, набуття членства в ЄС у майбутньому.

Слід зазначити, що реформа державного управління є однією з основних реформ у країнах з перехідною економікою, що здійснюють комплексні реформи у різних сферах державної політики. Дієва система державного управління є одним з основних чинників конкурентоспроможності країни. Ефективна діяльність Кабінету Міністрів України щодо розроблення державної політики у різних сферах можлива за наявності професійної, підзвітної, результативної та ефективної

системи центральних органів державного управління. Зниження адміністративного навантаження державного регулювання, покращення якості надання адміністративних послуг, забезпечення законності та передбачуваності адміністративних дій покращує позиції держави у світових рейтингах конкурентоспроможності. Крім того, ефективна система державного управління є однією з основних передумов належного врядування, що ґрунтується на принципах верховенства права.

Метою Стратегії реформування державного управління, яка була ухвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 року, є вдосконалення системи державного управління і відповідно підвищення рівня конкурентоспроможності країни. З урахуванням європейського вибору та європейської перспективи України ця Стратегія розроблена згідно з європейськими стандартами належного адміністрування в питаннях трансформації системи органів державного управління.

Відповідно до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію) Стратегія ґрунтується на спільних цінностях, а саме дотриманні демократичних принципів, верховенстві права, належному врядуванні. У статті 3 Угоди про асоціацію належне врядування визначається як один з принципів, що є головними для посилення відносин між сторонами. Україна продовжуватиме політичні, соціально-економічні, законодавчі та інституційні реформи, необхідні для ефективної реалізації Угоди про асоціацію. З огляду на важливість реформи державного управління для України до розроблення цієї Стратегії було залучено широке коло заінтересованих сторін.

Завданням Стратегії є формування ефективної системи державного управління, що відповідає принципам публічного адміністрування ЄС, яка здатна виробляти і реалізувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні і зовнішні виклики; надання якісних публічних послуг громадянам та забезпечення оптимального використання публічних фінансів.

З середини 2015 року Секретаріат Кабінету Міністрів України в тісній співпраці з іншими заінтересованими органами, включаючи Мінекономрозвитку, Мінфін, Мін'юст, НАДС, координував розроблення проєкту Стратегії. Проєкт Стратегії після первинної консультації з експертами Програми підтримки вдосконалення врядування та менеджменту (SIGMA) та іншими експертами ЄС розроблявся та активно обговорювався в робочих групах, які включали представників усіх заінтересованих центральних органів державного управління, народних депутатів України, а також представників громадянського суспільства. Крім того, постійно підтримувався діалог з експертами ЄС з питань державного управління.

Слід також зазначити, що Європейські стандарти належного адміністрування сформульовані в документі SIGMA «Принципи державного управління», який містить систему принципів і критеріїв оцінки державного управління (далі – Принципи державного управління). Структура Стратегії відповідає принципам державного управління, розробленим SIGMA у тісній співпраці з Європейською Комісією. Вони визначають, що саме належне врядування означає на практиці, та окреслюють основні вимоги до добре функціонуючої системи органів державного управління. Принципи сформульовані на основі міжнародних стандартів і вимог, а також належних практик держав – членів ЄС та/або країн Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР). Принципи державного управління визнані деякими країнами як перелік стандартів та система принципів і критеріїв для оцінки реформ державного управління.

Стратегія з урахуванням згаданих Принципів державного управління визначає такі напрями реформування:

- формування і координація державної політики (стратегічне планування державної політики, якість нормативно-правової бази та державної політики в цілому, включаючи вимоги щодо формування політики на основі ґрунтового аналізу та участь громадськості);
- модернізація державної служби та управління людськими ресурсами;
- забезпечення підзвітності органів державного управління (прозорість роботи, вільний доступ до публічної інформації, організація системи органів державного управління з чітким визначенням підзвітності, можливість судового перегляду рішень);
- надання адміністративних послуг (стандарти надання та гарантії щодо адміністративних процедур, якість адміністративних послуг, електронне урядування);
- управління державними фінансами (адміністрування податків, підготовка державного бюджету, виконання державного бюджету, система державних закупівель, внутрішній аудит, облік та звітність, зовнішній аудит).

Забезпечення гендерної рівності є складовою частиною Принципів державного управління, що передбачає здійснення відповідних заходів на всіх етапах реалізації цієї Стратегії.

Дія цієї Стратегії не поширюється на питання реформування місцевого самоврядування, що здійснюється відповідно до положень Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333 (Офіційний вісник України, 2014 р., № 30, ст. 831), Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385 (Офіційний вісник України, 2014 р., № 70, ст. 1966), та плану заходів на 2015-2017 роки з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, затвердженого постановою

Кабінету Міністрів України від 7 жовтня 2015 р. № 821. Крім того, ця Стратегія також не поширюється на питання судового нагляду та перегляду рішень органів державного управління, оскільки реформа адміністративного судочинства є невід'ємною частиною комплексної судової реформи. Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки була погоджена Радою з питань судової реформи та схвалена Указом Президента України від 20 травня 2015 р. № 276.

Заходи з реалізації цієї Стратегії будуть здійснюватися протягом 2016-2020 років за рахунок коштів державного бюджету та інших джерел, не заборонених законодавством, у тому числі міжнародної фінансової допомоги.

Здійснення заходів, не пов'язаних з реформуванням системи оплати праці працівників органів державного управління, передбачених цією Стратегією, потребуватиме близько 1 млрд. гривень без урахування загальних річних обсягів видатків на оплату праці державних службовців та працівників державних органів, а заходів щодо формування висококваліфікованої, компетентної групи державних службовців, які обіймають посади державної служби, несуть відповідальність за розроблення та реалізацію ключових національних реформ, – близько 4 млрд. гривень. Витрати на реалізацію цієї Стратегії будуть розподілятися за такими напрямками:

- оплата праці державних службовців згідно із Законом України «Про державну службу»;
- проведення навчання та тренінгів для державних службовців;
- залучення зовнішніх експертів та проведення фахової експертизи;
- створення та впровадження інформаційно-комунікаційних систем;
- комунікаційне супроводження реалізації цієї Стратегії.

Відповідальність за реалізацію цієї Стратегії несуть:

- Кабінет Міністрів України (колективна політична відповідальність);
- Міністр Кабінету Міністрів України, який відповідно до рішення Прем'єр-міністра України є політичним лідером реформи державного управління та політично відповідальним за її проведення, проведення моніторингу і оцінки стану реалізації цієї Стратегії та підготовку звітності щодо проведення реформи державного управління;
- міністри, відповідальні за реформування державного управління (політична відповідальність за результати реформування за відповідними напрямками);
- структурний підрозділ Секретаріату Кабінету Міністрів України, що відповідальний за реформу державного управління, підзвітний Віце-прем'єр-міністрові з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України з питань, що належать до його компетенції, забезпечує підтримку Віце-прем'єр-міністра з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України стосовно координації дій з реалізації цієї Стратегії, проведення моніторингу і оцінки

стану її реалізації та підготовки звітності щодо проведення реформи державного управління.

5 грудня 2019 року наказом Керівника Апарату Верховної Ради України було ухвалено Стратегію розбудови кадрового потенціалу Апарату Верховної Ради України до 2022 року, яка визначає основні завдання та напрями підвищення рівня ефективності й результативності діяльності Апарату Верховної Ради України.

Стратегія спрямована на оптимізацію, збереження, зміцнення та розвиток кадрового потенціалу Апарату, здатного компетентно та відповідально виконувати свої завдання та функції, своєчасно та оперативно сприяти інноваційним процесам, спрямованим на ефективну реалізацію повноважень Верховної Ради України.

Враховуючи основні положення [Угоди про асоціацію](#) між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, ратифікованої Законом України від 16 вересня 2014 р. [№ 1678-VII](#), у лютому 2016 року Місія Європейського парламенту з оцінки потреб (далі – Місія ЄП) розробила і презентувала Доповідь та Дорожню карту щодо підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, окремі рекомендації якої безпосередньо стосуються розвитку Апарату.

Постанова Верховної Ради «Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України» від 17 березня 2016 року № 1035-VIII, прийнята на підставі рекомендацій Місії ЄП, задекларувала пріоритетні напрями проведення внутрішньої реформи та розбудови кадрового потенціалу Апарату, а саме:

1. У структурі Апарату Верховної Ради України повинна бути створена цілковито оновлена сучасна Кадрова Служба;
2. Необхідно розробити всеохоплюючу стратегію розбудови кадрового потенціалу Апарату Верховної Ради України, яка передбачатиме, у тому числі, достатнє ресурсне забезпечення навчальних програм, включаючи підвищення рівня володіння іноземними мовами, індивідуалізовані плани кар'єрного зростання у поєднанні з впровадженням системи проведення регулярного оцінювання. Необхідними є розробка та впровадження системи кадрової мобільності;
3. Короткострокове стажування з огляду на умови працевлаштування слід відокремити від стажування державних службовців. Відповідно до міжнародної практики проходження стажування не повинно мати наслідком обов'язкове працевлаштування.
4. Верховна Рада України у довгостроковій перспективі може розглянути можливість переходу до створення системи відокремленої парламентської державної служби.

Важливим чинником для модернізації Апарату є набрання чинності з 1 травня 2016 року нового Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII, який визначив принципи, правові та організаційні засади забезпечення державної служби та встановив, що право рівного доступу громадян до державної служби базується на їхніх особистих якостях та досягненнях.

На сьогодні постають нові виклики щодо ефективного управління людськими ресурсами та забезпечення подальшого реформування Апарату ВРУ. Передусім це стосується забезпечення захисту прав людини та формування антикорупційних механізмів у сфері управління персоналом. Безпосередньо мова йде про реалізацію конституційних положень щодо рівного права на доступ до державної служби, кар'єрне просування з урахуванням принципу меритократизму, подолання корупційних процесів, суб'єктивізму кадрових призначень тощо.

Виходячи з цього, пріоритетним завданням постає осучаснення управлінської парадигми у сфері реалізації кадрової політики, вироблення моделі безперервної, сталої, дієвої роботи з персоналом, упровадження нових кадрових практик та інформаційних технологій в діяльність Апарату. У цьому контексті основними завданнями, які потребують невідкладного вирішення, є:

1. Приведення основних напрямів роботи з персоналом Апарату у відповідність з завданнями реформи державного управління, насамперед з огляду на здатність аналізувати, розробляти, реалізовувати, вчасно приймати та коригувати управлінські рішення тощо;
2. Забезпечення подальшого розвитку нормативно-правової бази з урахуванням відповідних європейських стандартів;
3. Запровадження стратегічного управління процесами професійного розвитку персоналу з метою забезпечення постійного моніторингу, оцінювання, прогнозування, планування роботи з персоналом в Апараті;
4. Забезпечення неперервності інституційної пам'яті, що проявляється у відсутності професійного вакууму між поколіннями шляхом оптимального поєднання діяльності досвідчених і молодих працівників;
5. Утворення умов для планування кар'єрного росту та професійного розвитку працівників Апарату – безперервного, свідомого, цілеспрямованого процесу особистісного та професійного зростання працівників Апарату, що ґрунтується на інтеграції знань, умінь і компетентностей;
6. Удосконалення системи професійного навчання працівників Апарату з метою задоволення потреб Верховної Ради України у високопрофесійних фахівцях і забезпечення умов для підвищення рівня їх професійної компетентності шляхом формування і розвитку віртуального освітнього середовища через реалізацію їхнього права на підготовку, підвищення кваліфікації, стажування та самоосвіту на базі сучасних комунікаційних сервісів освітнього призначення;

7. Використання наукових підходів при виробленні та реалізації кадрової політики Апарату;
8. Сприяння розвитку корпоративної культури в Апараті, впровадженню ефективних внутрішніх комунікацій, підвищенню престижу роботи в Апараті, дотримуючись морально-ціннісних засад публічної служби та професіоналізму, високих етичних стандартів і норм поведінки;
9. Створення умов для професійного середовища нульової толерантності корупції;
10. Удосконалення системи пошуку, підбору, конкурсного відбору, кар'єрного супроводу персоналу, інформаційного забезпечення роботи з персоналом, формування системи кадрових показників та професійного профілювання.

Метою Стратегії є створення ефективної системи управління персоналом, а також розвитку кадрового потенціалу Апарату, зокрема на основі впровадження сучасних практик й технологій, що має забезпечити посилення інституційної спроможності Верховної Ради України та її Апарату, а також сприяти подальшому розвитку інституту парламентаризму в Україні.

З урахуванням положень Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII, постанови Верховної Ради від 17 березня 2016 року «Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України», інших законодавчих та нормативних актів, реалізація цієї Стратегії базуватиметься на таких принципах:

- Законність;
- Комплексність та послідовність;
- Ефективність та відповідальність;
- Професіоналізм і компетентність;
- Відкритість та прозорість;
- Взаємоповага;
- Забезпечення гендерної рівності;
- Демократизм та соціальна справедливість;
- Спадкоємність досвіду, знань та традицій;
- Оптимальне поєднання інтересів державного органу та державного службовця.

Основними пріоритетами в реалізації Стратегії є:

1. Унеможливлення дублювання функцій різними структурними підрозділами;
2. Досягнення оптимального балансу процесів оновлення кадрового потенціалу Апарату, шляхом розроблення дієвих та ефективних механізмів залучення висококваліфікованих фахівців для належного функціонування Апарату;

3. Удосконалення системи добору кадрів на компетентнісній основі для зайняття управлінських посад з числа працівників, що мають досвід роботи на посадах нижчого рівня у відповідній сфері діяльності;
4. Формування дієвої системи планування кар'єрного зростання працівників для зайняття ними керівних посад;
5. Посилення вимог до моральних якостей осіб, які залучаються до управлінської діяльності з метою уникнення можливих проявів корупції;
6. Упровадження сучасних технологій управління персоналом з метою моніторингу потреби у його професійному розвитку для успішного вирішення управлінських завдань, забезпечення безперервного навчання упродовж життя;
7. Запровадження механізмів стимулювання та мотивацій кадрового потенціалу через систему стимулів, заохочень і преференцій, що сприятиме забезпеченню підвищення результативності діяльності Верховної Ради України та її Апарату;
8. Підвищення ефективності системи управління персоналом;
9. Розвиток внутрішніх комунікацій між керівниками та підлеглими (прямий і зворотній зв'язок), а також горизонтальних зв'язків, службового та професійного інформування;
10. Розробка та впровадження системи вимірювальних кадрових показників, критеріїв ефективності та компетентності, норм і стандартів оцінок, прозорих і зрозумілих систем оцінювання персоналу;
11. Утворення парламентського навчально-тренінгового центру для реалізації навчальних потреб, заходів з підвищення рівня професійної компетентності працівників з метою формування середовища безперервної освіти та самоосвіти з розширенням можливостей і форм навчання;
12. Упровадження у практику роботи технології управління знаннями для накопичення, обміну та використання професійних знань, управління експертними та інтелектуальними ресурсами, обміну досвідом, підвищення ефективності обробки типових і нестандартних випадків;
13. Проведення науково-практичних досліджень, а також підтримка ініціатив працівників Апарату у набутті ними додаткових професійних знань у сфері парламентаризму та парламентської діяльності.

Слід також нагадати наступні першочергові завдання з розбудови кадрового потенціалу Апарату відповідно до визначених пріоритетів Стратегії

нормативно-правові:

1. Утворення нормативно-правової основи для забезпечення функціонування ефективної парламентської служби в Україні відповідно до вимог постанови Верховної Ради України «Про заходи з реалізації рекомендацій щодо

внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України» від 17 березня 2016 року № 1035-VIII, у т.ч.:

- 1.1. Визначення у законодавстві, що унормовує діяльність Верховної Ради України та її Апарату статусу працівників Апарату, особливостей вступу, проходження (у т.ч. навчання) та припинення державної служби, патронатних служб, а також інших працівників;
- 1.2. Внесення змін до нормативно-правових актів, які б передбачали використання досвіду Європейського парламенту щодо проведення конкурсного відбору з урахуванням компетентнісного підходу щодо відповідності знань і вмінь претендентів для забезпечення реалізації завдань секретаріатів комітетів Верховної Ради України відповідно до предметів відання комітетів, а також інших підрозділів Апарату (здійснення суб'єктом призначення тестування щодо компетенцій для зайняття вакантних посад);
- 1.3. Визначення порядку призначення та звільнення працівників патронатних служб та інших працівників Апарату (у тому числі на контрактній основі);

організаційно-кадрові:

1. Здійснення щорічного моніторингу та прогнозування потреб у фахівцях відповідної кваліфікації у структурних підрозділах Апарату;
2. Утворення мобільного банку талановитої молоді та інших фахівців (при відсутності кадрового резерву) для заміщення посад патронатної та конкурсній основі державної служби високопрофесійними спеціалістами;
3. Удосконалення процедури конкурсного відбору на вакантні посади в Апараті з розробленням на компетентнісній основі спеціальних вимог до претендентів для зайняття вакантних посад;
4. Удосконалення Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності працівників Апарату щодо врахування питань виконання індивідуальної програми професійного розвитку, а також показників, визначених у контракті про проходження державної служби (у разі укладення), а також встановлення відповідного заохочення (стимулюючі надбавки);
5. Забезпечення проведення на постійній основі функціонального обстеження Апарату щодо уточнення та забезпечення реалізації у повному обсязі його завдань і функцій, а також підготовка за його результатами пропозицій щодо структурних перетворень (з чітким визначенням набору знань, умінь, навичок, ціннісних характеристик особистих якостей працівників, необхідних для виконання завдань на відповідних посадах), приведення у відповідність із потребами сьогодення положень про структурні підрозділи Апарату та посадових інструкцій працівників Апарату;
6. Розроблення та упровадження системи якості управління людськими ресурсами в Апараті;



7. Забезпечення адаптації новопризначених працівників до системи роботи в Апараті;
8. Проведення гендерного аудиту кадрового забезпечення та розробка рекомендацій щодо забезпечення гендерної рівності в діяльності Апарату;
9. Упровадження антикорупційних механізмів з метою врегулювання та запобігання конфлікту інтересів осіб, уповноважених на виконання функцій держави, а також забезпечення етичних стандартів поведінки працівників Апарату;
10. Розробка та упровадження системи нематеріальної мотивації працівників Апарату;
11. Розробка та упровадження сучасних підходів до розвитку корпоративної культури в Апараті, впровадження системи ефективних внутрішніх комунікацій, формування системи корпоративних цінностей працівників Апарату;
12. Застосування інформаційно-комунікаційних технологій управління людськими ресурсами в Апараті;
13. Удосконалення Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців Апарату, за підсумками якого встановлювалися б стимулюючі надбавки (за виконання особливо важливої роботи та інтенсивність праці); впровадження мотивуючої та прозорої системи преміювання, заснованої на рівні професійної компетентності та результативності роботи працівників;
14. Організація інформаційно-комунікативних заходів щодо діяльності Апарату, формування позитивного інформаційного поля в засобах масової інформації, інтернет-ресурсах тощо.

освітні:

1. Утворення сучасного парламентського навчально-тренінгового центру для забезпечення мобільної та гнучкої системи професійного навчання працівників Апарату з наданням права укладання договорів із закладами вищої освіти та громадськими організаціями шляхом професійної підготовки, підвищення кваліфікації, стажування та самоосвіти;
2. Удосконалення Положення про систему професійного навчання працівників Апарату з урахуванням досвіду Європейського Парламенту та кращих практик національних парламентів держав-членів Європейського Союзу;
3. Розроблення спеціальних професійних та короткострокових програм підвищення кваліфікації працівників Апарату на основі уніфікації форм і методів навчання та з урахуванням особливостей роботи Верховної Ради України та її Апарату;



4. Удосконалення освітньо-професійних програм з напрямом підготовки магістрів «Парламентаризм» спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування», набуття практичних навичок під час стажування в Апараті;
5. Проведення заходів у рамках реалізації міжнародних проєктів та програм щодо підвищення кваліфікації працівників Апарату, у тому числі у співпраці з відповідними громадськими організаціями;
6. Збільшення заходів щодо поглиблення знань та підвищення рівня володіння працівниками Апарату іноземних мов, зокрема із урахуванням євроінтеграційних процесів;
7. Проведення на постійній основі аналізу потреб у професійному навчанні працівників Апарату;
8. Організація розробки та проведення моніторингу виконання індивідуальних програм підвищення рівня професійної компетентності працівників Апарату.

соціальні:

1. Утворення ефективної, дієвої системи соціального захисту працівників Апарату від соціальних ризиків та загроз;
2. Затвердження нового Колективного договору між адміністрацією і трудовим колективом Апарату з метою передбачення додаткових преференцій для працівників Апарату (відповідно до законодавства);
3. Гарантування безпечних умов праці;
4. Забезпечення гендерної рівності;
5. Забезпечення реалізації гарантованих законом прав працівників Апарату щодо поєднання праці та виховання дітей, включаючи надання оплачуваних відпусток та інших пільг.

Нормативно-правове забезпечення реалізації Стратегії здійснюється шляхом прийняття у встановленому порядку відповідних актів законодавства.

План заходів щодо реалізації Стратегії з чітким зазначенням виконавців та термінів виконання («Дорожня карта») затверджується поетапно Керівником Апарату Верховної Ради України.

Керівники структурних підрозділів особисто забезпечують реалізацію заходів або визначають посадову особу на яку покладаються повноваження щодо організації виконання заходів, передбачених Стратегією.

Здійснення моніторингу реалізації Стратегії та заходів щодо її реалізації покладається на Управління кадрів Апарату.

Заходи з реалізації Стратегії фінансуються з державного бюджету на відповідний рік та інших джерел фінансування, не заборонених законом.

Стратегію передбачається реалізувати в два етапи.

I. Перший етап (2019 – 2020 роки) передбачає:



1. Утворення робочої групи щодо реалізації Стратегії та реформування Апарату, зокрема шляхом залучення провідних науковців у галузі знань публічного управління та адміністрування;
2. Розроблення плану заходів з реалізації Стратегії з чітким зазначенням виконавців та термінів виконання;
3. Проведення функціонального обстеження Апарату та підготувати за його результатами пропозиції щодо оптимізації структури Апарату;
2. Забезпечення проведення прогнозування потреби у фахівцях відповідної кваліфікації у структурних підрозділах Апарату на середньострокову (до трьох років) та довгострокову (до десяти років) перспективи;
3. Розроблення та затвердження Положення з планування кар'єрного зростання (професійного розвитку) працівників Апарату;
4. Сформування дієвого мобільного банку кадрів (кадрового резерва);
5. Удосконалення Положення про систему професійного навчання працівників Апарату, з врахуванням досвіду Європейського Парламенту та кращих практики національних парламентів держав-членів Європейського Союзу;
6. Удосконалення системи підвищення кваліфікації та покращення рівня володіння працівниками Апарату іноземних мов;
7. Залучення проєктів міжнародної технічної допомоги до реалізації заходів щодо підвищення кваліфікації працівників Апарату;
8. Розроблення правил корпоративної культури працівників Апарату.

II. Другий етап (2021-2022 роки) передбачає:

1. Утворення нормативно-правової основи для реалізації на законодавчому рівні парламентську державну службу в Україні, яка задекларована у постанові Верховної Ради від 17 березня 2016 року № 1035-VIII «Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України», прийнятої на підставі рекомендацій Місії ЄП;
2. Перегляд та затвердження посадових інструкцій працівників Апарату на базі профілів професійної компетенції, необхідних для виконання завдань на відповідних посадах;
2. Розроблення та упровадження нової навчальної он-лайн платформи «Управління знаннями» з метою підвищення якості і доступності освіти працівникам Апарату, забезпечення здобуття якісної освіти протягом життя;
3. Розроблення спеціальних професійних і короткострокових програм підвищення кваліфікації працівників Апарату на основі уніфікації форм і методів навчання та з урахуванням особливостей роботи Верховної Ради України та її Апарату;
4. Здійснення заходів щодо підвищення рівня академічної мобільності працівників Апарату шляхом підтримки професійного навчання обдарованої молоді у провідних вітчизняних та закордонних закладах вищої освіти у сфері парламентаризму та парламентської діяльності;



5. Забезпечення розробки та затвердження антикорупційних заходів з метою врегулювання та запобігання конфлікту інтересів осіб, уповноважених на виконання функцій держави;
6. Проведення (у співпраці з Національною академією державного управління при Президентові України, іншими навчальними та науковими закладами, громадськими організаціями тощо) системних досліджень та підготовку щорічної доповіді щодо розвитку парламентської державної служби;
7. Розроблення нової автоматизованої системи управління людськими ресурсами в Апараті;
8. Проведення на постійній основі гендерного аудиту кадрових потреб Апарату;
9. Розроблення внутрішньої системи управління якістю в Апараті (на засадах міжнародної системи якості, кращих вітчизняних та зарубіжних практик).

Реалізація цієї Стратегії дасть змогу провести комплексне реформування роботи з персоналом в Апараті, зробити цю роботу більш системною та прогнозованою, а також мати дієвий кадровий потенціал, здатний вирішувати поставлені завдання.

Як інструмент аналізу функцій та оцінки ефективності управлінської діяльності органів державної влади та їх структурних підрозділів світова практика пропонує аналітичну методику оцінки ефективності діяльності органів виконавчої влади, яка отримала назву *функціональне обстеження*.

З кінця 1980-х років функціональні обстеження постійно проводяться в країнах Західної Європи, Північної Америки, Австралії та Нової Зеландії. Реформи системи публічного управління країн Центральної та Східної Європи також супроводжувалися проведенням різних типів функціональних обстежень.

Функціональне обстеження передбачає створення умов для модернізації адміністрації у довгостроковій перспективі. Як правило, для аналізу результатів діяльності органів влади застосовується системний аналіз, який визначає, що у будь-якій інституціоналізованій системі закладено прагнення до самозбереження і, відповідно, опір радикальним змінам. Водночас зміни пріоритетів діяльності органів влади обумовлені зростанням різноманітних потреб суспільства при обмеженості ресурсного потенціалу для їх забезпечення. Це змушує удосконалювати структури відповідних органів влади, відмовлятися від одних функцій та вводити інші, підвищувати ефективність управлінської діяльності.

Стратегічним завданням функціонального обстеження є підвищення ефективності діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Під *функціональним обстеженням* можна розуміти інструмент постійного аналізу відповідності завдань і функцій органів влади чинному законодавству, а також відповідності внутрішньої структури цих органів покладеним на них завданням і функціям, з метою усунення з практики їх діяльності внутрішніх суперечностей, дублюючих функцій та функцій, що не належать до сфери їх повноважень.

Функціональне обстеження передбачає визначення доцільності збереження тих чи інших функцій як обов'язкових, оптимального способу їх реалізації, встановлення під визначені функції оптимальної внутрішньої структури відповідних органів влади. Слід зазначити, що проведення функціонального обстеження є системним процесом та повинно відбуватись постійно, згідно зі складеним та затвердженим календарним планом.

Проведення функціонального обстеження не обмежується виявленням надмірних, дублюючих функцій чи уточненням функцій, які існують. На основі горизонтальних і вертикальних функціональних аналізів можна здійснити роботу з оптимізації, підвищення ефективності і результативності діяльності відповідних органів влади. Функціональний аналіз дає можливість визначити не тільки дублювання функцій, відсутність чи неналежний рівень координації діяльності між окремими органами влади, але й можливість передачі певних функцій для виконання інституціями приватного сектору або громадськими організаціями.

Функціональне обстеження має виявити мотиви і стимули для службовців до підвищення якості та ефективності їх діяльності, забезпечити розробку дієвих заходів щодо підвищення рівня їх професійної компетентності.

Разом з тим, при реалізації процесу функціонального обстеження, перш за все, необхідно усвідомити послідовність певних принципів, що лежать в основі цієї діяльності, а саме:

1. *Усування зайвих функцій.* Будь-яка функція, що необґрунтовано виконується тим чи іншим органом влади, має бути скорочена. Метою цієї діяльності повинна стати певна економія коштів, удосконалення структури того чи іншого органу влади, посилення прозорості у його діяльності.

2. *Скорочення дублюючих функцій в діяльності певних органів влади або їх окремих структурних підрозділів.* Функціональний аналіз може використовуватись для комплексного вивчення питань діяльності тих чи інших органів влади, критичного підходу щодо дублювання реалізації певних функцій та повноважень.

3. *Раціоналізація в розподілі функцій між відповідними органами влади або їх структурними підрозділами.*

Функціональні обстеження як засіб підвищення ефективності роботи органів влади можна класифікувати за їх масштабом, завданнями та способом їх проведення, а саме:

1. Повний формальний аналіз структури і функцій усієї системи органів виконавчої влади або системи органів місцевого самоврядування. Результатом такого обстеження є пропозиції щодо оптимізації інституційної системи та розподілу функцій між окремими органами влади без зміни ієрархічної вертикалі.

2. Повний політичний аналіз повноважень і функцій системи органів виконавчої влади або системи органів місцевого самоврядування. Метою такого обстеження є оцінювання політичної та соціальної ефективності діяльності органів влади, їх здатності гнучко реагувати на потреби суспільства, відповідність

структури цих органів, їх повноважень і функцій основним принципам державної або муніципальної політики у тій чи іншій галузі. Проведення такого обстеження є необхідним для проведення структурних реформ, і потребує залучення широкого кола експертів, тісної координації у діяльності відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Результатом такого обстеження є проведення комплексної реформи системи публічного управління.

3. Комплексний аналіз державних цільових та бюджетних програм. Такий підхід до функціонального обстеження органів влади дозволяє зосередити увагу, насамперед, на аналізі горизонтальних зв'язків, які виникають в процесі розроблення та реалізації (державних або муніципальних) цільових та бюджетних програм, розроблених для вирішення найбільш актуальних питань місцевого і регіонального розвитку. Метою такого функціонального обстеження є визначення відповідності організаційної структури органів влади розподілу повноважень між основними виконавцями та цілями і завданнями відповідних програм. Цей тип обстеження передбачає повну інвентаризацію усіх чинних програм, визначення їх економічної та політичної ефективності, дослідження відповідності витрачених матеріальних, фінансових та людських ресурсів визначеним цілям і завданням тощо. Результатом такого типу функціонального обстеження є пропозиції щодо удосконалення процедур розробки і впровадження відповідних (державних та муніципальних) цільових і бюджетних програм, виявлення і усунення можливих дублювань між заходами цих програм.

4. Функціональний аналіз відповідних секторів. Таке функціональне обстеження фокусується на певному секторі публічного управління (сільське господарство, освіта, соціальний захист тощо). Воно зосереджується на аналізі діяльності лише тих органів влади, які реалізують конкретні повноваження у відповідному секторі.

5. Інституційне (функціональне) обстеження, яке зосереджується на аналізі структури, функцій і процедурах діяльності окремих органів влади з метою уточнення стратегічних цілей і завдань їх діяльності, визначення відповідності структури і функцій цих органів стратегічним цілям і завданням реалізації державної політики в цілому.

Слід зазначити, дуже часто відбувається поєднання різних типів функціонального обстеження, в залежності від конкретного завдання чи ситуації в тій чи іншій країні (або регіоні).

Описані типи аналізу можуть застосовуватися в різних поєднаннях, в залежності від завдань, визначених замовником. При виборі типу аналізу враховуються наявні ресурси і можливості щодо проведення функціонального обстеження.

Методика проведення функціонального обстеження включає в себе наступні етапи:

- збір первинної документальної інформації та матеріалів, необхідних для проведення функціонального обстеження органів влади;
- аналіз повноважень і функцій відповідних органів влади;
- організація і проведення опитувань працівників органів влади;
- вироблення пропозицій робочої групи щодо реалізації тих чи інших функцій органу влади;
- виявлення функцій, які можуть бути передані на виконання іншим органам або інституціям.

Одним із способів підтвердження та/або отримання інформації, одержаної під час проведення функціонального обстеження, є анкетування/опитування працівників відповідного органу влади.

Проведення функціонального обстеження потребує утворення групи із забезпечення його ефективної реалізації. До складу такої робочої групи можуть входити як представники відповідного органу влади, так і представники наукових установ, громадських організацій, експерти тощо.

Як цілісний процес, функціональне обстеження складається з певних етапів, а саме:

- затвердження складу робочої групи з проведення функціонального обстеження;
- визначення об'єктів для проведення функціонального обстеження, тобто створення переліку структурних підрозділів органу влади, в яких передбачається проведення функціонального обстеження;
- затвердження плану-графіка проведення функціонального обстеження;
- проведення робочих нарад у відповідних органах влади, визначених як об'єкти для проведення функціонального обстеження, щодо роз'яснення цілей та методики обстеження вирішення питань, які можуть виникнути в процесі проведення функціонального обстеження;
- проведення функціонального обстеження, що включає збір первинної документальної інформації про повноваження і функції органу влади, закріплені Конституцією України, законодавчими актами та іншими нормативно-правовими актами, які безпосередньо регламентують його діяльність;
- попереднє опрацювання переліку функцій та повноважень відповідного органу влади, підготовка питань для проведення співбесід з працівниками органів влади;
- проведення співбесід з працівниками органів влади;
- аналіз результатів функціонального обстеження;
- узагальнення інформації, формування звіту;
- направлення остаточного звіту до органу чи посадової особи, що приймали рішення про проведення функціонального обстеження;



- аналіз інформації, викладеної у звіті, шляхом класифікації проблемних питань, що було виявлено в процесі проведення функціонального обстеження;
- підготовка пропозицій щодо внесення змін до чинного законодавства або практики роботи відповідних органів влади (за результатами проведення функціонального обстеження).

Таким чином, можна зробити висновок, що проведення функціонального обстеження має спрямовуватись на удосконалення функціонування системи публічного управління, забезпечення впровадження стандартів демократичного доброго врядування (на усіх рівнях публічного управління), а також реалізації структурних реформ.

Досягнення цих завдань має передбачати скорочення витрат, зокрема на управління персоналом, внесення змін у розподіл ресурсів, удосконалення методики роботи відповідних органів влади, а також покращення їх структури.

У зв'язку з цим, ми можемо визначити наступні завдання функціонального обстеження:

- спрямувати діяльність відповідного органу влади на досягнення наперед запланованого, науково обґрунтованого результату, який відповідає пріоритетам державної або муніципальної політики у тій чи іншій галузі;
- здійснити комплексний аналіз функцій та повноважень відповідних органів влади, а також стан їх реалізації;
- підготувати пропозиції щодо уточнення функцій відповідних органів влади, а також удосконалення їх організаційної структури.

«Замовниками» функціональних обстежень того чи іншого типу можуть виступати уряд, парламент чи окремий орган влади, зацікавлений в підвищенні ефективності своєї діяльності.

Найбільш поширеними є три основні типи функціонального обстеження – вертикальне, горизонтальне та системне.

1. Вертикальне функціональне обстеження, що є ефективним інструментом для аналізу та оцінювання діяльності окремих органів влади (або їх сукупності) в одній сфері публічного управління. Його основним завданням є визначення відповідності структури, результатів діяльності відповідних органів їх основним завданням, визначеним у діючому законодавстві.

2. Горизонтальне функціональне обстеження, яке використовується як інструмент аналізу усієї системи органів виконавчої влади або системи органів місцевого самоврядування, з метою уникнення дублювання в реалізації відповідних функцій та повноважень. Таке обстеження дає змогу виявити нагальні проблеми внутрішньої організації відповідних органів влади, а також розробити пропозиції щодо удосконалення їх структури.

3. Системне обстеження спрямоване на аналіз та порівняння реалізації однієї



або більше функцій в декількох органах влади. Цей інструмент дозволяє оцінити ефективність діяльності усієї системи органів державної влади або системи органів місцевого самоврядування в реалізації тих чи інших функцій (управління кадрами, організація роботи того чи іншого органу влади, формування бюджету, управління бюджетними ресурсами тощо). Основна увага під час проведення системного обстеження спрямована на порівняння якості виконання певних функцій різними органами влади.

Як вже було зазначено, з метою забезпечення ефективного проведення структурних реформ в системі публічного управління, є доцільним поєднання різних видів функціональних обстежень.

3.4. Корисні посилання

1. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація. [Монографія] / відповідальний редактор – Н.Р. Нижник. – К. : УАДУ при Президентові України, 1997. – 448 с.
2. Державне управління : європейські стандарти, досвід та адміністративне право / За заг. ред. Авер'янова В.Б. – К. : Юстініан, 2007.
3. Державне управління : курс лекцій / За заг. ред. Д.І. Дзвінчука. – 2-ге видання. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2012. – 616 с.
4. Державний службовець в Україні : удосконалення підвищення кваліфікації (організаційно-правовий аспект) : [монографія] / Н.Р. Нижник, В.М. Олуйко, В.А. Яцюк. – Л. : Вид-во Нац. ун-ту Львів. політехніка, 2003. – 300 с.
5. Енциклопедичний словник з державного управління / Уклад. : Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; За ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
6. Енциклопедія державного управління : У 8т. НАДУ при Президентові України «Державна служба» ; Під ред. Серьогіна С.М., Сороко В.М., Ю.В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 6-7.
7. Куйбіда В.С. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах / Куйбіда В.С., Толкованов В.В. // Збірник науково-аналітичних та навчально-методичних матеріалів, нормативно-правових актів з питань впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні. – К. : Крамар, 2010. – 258 с.
8. Малиновський В. Сучасний стан і перспективи реформування публічної адміністрації в Україні / В. Малиновський // Вісн. держ. служби України. – 2009. – № 3. – С. 21-25.
9. Морально-етичні засади розвитку державної служби України : європейський та вітчизняний досвід : [монографія] / За заг. ред. та наук. ред. С.М. Серьогіна. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2007.
10. Ресурси розвитку. Адміністративна реформа в Україні / Упорядники М. Пухтинський, Е. Рахімкулов. – К. : Логос, 2002. – 308 с.
11. Студенніков І. Транскордонне співробітництво як крок до визначення концепції регіональної політики // На шляху до Європи. Український досвід єврорегіонів / За ред. С. Максименка та І. Студеннікова. – К. : Логос, 2000. – 224 с.
12. Ткачук А.Ф. Формування та розвиток транскордонних кластерів / Ткачук А.Ф., Мікула Н.А., Толкованов В.В. – К., 2010. – 247 с.

13. Толкованов В.В. Розвиток належного урядування на місцевому і регіональному рівнях / В. Толкованов // Вісн. держ. служби України. – 2011. – № 3. – С. 4-8.
14. Толкованов В. В. Європейська стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні : основні завдання, історія виникнення та досвід впровадження / В. Толкованов // Актуальні проблеми державного управління : збірник наукових праць. – Вип. 3 (47). – О. : ОРІДУ НАДУ, 2011. – С. 212-216.
15. Шевчук Б. Європейські принципи належного врядування та реформа системи органів виконавчої влади в Україні / Б. Шевчук // Науковий вісник «Демократичне урядування». – 2012. – вип. 9.
16. Юридичний словник-довідник / за ред. Ю.С. Шемшученка. – К. : Феміна, 1996.
17. Aubin E. L'essentiel du droit de la fonction publique. – 2^{ème} éd. – Paris : Gualino, 2003. – 243 p.
18. Auby J.-M., Auby J.-B., Didier J.-P, Taillefait A. Droit de la fonction publique. Etat, Collectivités locales, Hôpitaux. – Paris : Dalloz-Sirey, 2002. – 651 p.
19. Beate Kohler-Koch. Interdependent European Governance // Linking EU an National Governance/ Ed. by Beate Kohler-Koch. – Oxford : OUP, 2003. – P. 10-12.
20. Becet J.-M. Les institutions administratives. – 3^{ème} éd. – Paris : Economica, 1999. – 331 p.
21. Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. Dictionnaire des politiques publiques. – Paris : Sciences Po, 2004. – 475 p.
22. Cornu G. et al., Vocabulaire juridique. – 4^{ème} édition. – Paris : Quadrige, 2003. – 240 p.
23. Debbasch R. Droit constitutionnel. – 4^{ème} éd. – Paris : Litec, 2003. – 293p.
24. De Forges J.-M. Droit administratif. – 6^{ème} éd. – Paris : PUF, 2002. – 391 p.
25. Dubouis L., Peiser G. Droit public. – 16^{ème} éd. – Paris : Dalloz, 2003. – 261 p.
26. Duhamel O., Meny Y. et al. Dictionnaire constitutionnel. – Paris : PUF, 1992. – 1112 p.
27. Moreau J. Droit public. – 4^{ème} éd. – Paris : Economica, 2001. – Tome I. – 572 p.
28. A White Paper, European Governance, Comission of the European Communities. – Access mode : <http://upi.org.ua>.

Модуль 4. Оцінка впровадження принципів належного врядування

4.1. Методологія оцінювання принципів належного врядування ОЕСР/SIGMA

Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) була створена у 1961 році на базі Європейської організації економічного співробітництва, заснованої для управління допомогою з боку США та Канади у рамках Плану Маршала з реконструкції Європи після Другої Світової війни. Ядром цієї організації спочатку були країни Європи та Північної Америки. Сьогодні ОЕСР об'єднує 37 країни світу.

ОЕСР надає урядам країн-членів рекомендації з вивчення, розробки та покращення соціально-економічної політики та покращення системи управління. Вони включають в себе позитивний досвід, пошук шляхів розв'язання спільних проблем, поради щодо координації внутрішньої та міжнародної політики. В рамках Організації керівництво та представники урядів проводять неформальні дискусії зі своїми колегами з інших держав-членів щодо спільних економічних проблем та шляхів їх розв'язання.

ОЕСР не видає зобов'язальних резолюцій, натомість розробляє рекомендації для урядів держав світу щодо удосконалення соціально-економічної політики. Ці рекомендації поєднують у собі позитивний досвід, допомагають знайти шляхи подолання спільних проблем, скоординувати внутрішню та зовнішню політику. Дискусії у рамках ОЕСР спонукають уряди держав-членів до укладання угод щодо застосування єдиних «правил гри» у питаннях міжнародного співробітництва, наприклад, щодо боротьби з корупцією, експортних кредитів, руху капіталів, прямих іноземних інвестицій, розвитку демократичної системи публічного управління тощо.

ОЕСР постійно розширює географічне поле своєї діяльності, встановлюючи прямі контакти з країнами, які не є членами організації. Ці контакти направлені на сприяння економічній інтеграції шляхом передачі цим країнам досвіду ОЕСР, а також знань та позицій держав-членів з найважливіших питань міжнародного співробітництва. Після розпаду радянського блоку у 1989 році ОЕСР започаткувала програму допомоги країнам Центральної та Східної Європи.

Співробітництво України з ОЕСР на сьогодні здійснюється у рамках таких органів: Робоча група з питань розвитку малого і середнього бізнесу та підприємництва Комітету з питань економічного та соціального розвитку на місцевому рівні ОЕСР (Україна має статус спостерігача у цій Робочій групі з жовтня 2008 року); Комітет з питань державного управління ОЕСР тощо.

Комітет з питань державного управління ОЕСР є форумом для обміну кращими практиками у сфері державного управління, до складу якого входять робочі групи з питань конфлікту інтересів, управління людськими ресурсами, регуляторної політики та управління бюджету. Комітет є ініціатором та відповідальним за проведення глобального форуму з питань державного управління, зустрічей Мережі вищих посадових осіб з питань електронного урядування та вищих посадовців з центрів уряду.

Участь у роботі згаданого Комітету ОЕСР надає такі можливості: сприяння в ідентифікації та вирішенні стратегічних проблем, які постають перед урядами країн, зокрема підвищення довіри до державних інституцій; сприяння у проведенні збалансованої та ефективної державної політики, підвищення рівня прозорості, якості та результативності діяльності державних інституцій та наданні послуг; поширення кращих практик впровадження демократичного доброго врядування та удосконалення ефективності, прозорості, відповідальності та підзвітності державних установ.

В рамках роботи Комітету проводиться низка тематичних та оглядових досліджень, метою яких є удосконалення систем державного управління у країнах, де вони здійснюються. У 2011 році Україна вперше взяла участь у одному із важливих досліджень ОЕСР під назвою «Погляд на Уряд» («Governance at a Glance 2011»).

Це нова серія публікацій, в якій вивчаються та аналізуються сьогоденні питання врядування, які формулюються у відповідні індикатори у багатьох сферах, які коли вивчаються разом то являють собою важливі блоки проведення успішної політики у сфері державного управління. Також дослідження «Погляд на Уряд» є важливим з практичної точки зору, оскільки унікальний доступ ОЕСР до посадовців вищого рівня показує перспективи розвитку системи державного управління і її вплив на секторальну політику. Теми, що представлені дослідженням, стосуються багатьох питань системи державного управління, а саме: електронного урядування, доброчесності поведінки публічних службовців, управління людськими ресурсами.

Важливим напрямом співробітництва між Україною та ОЕСР є підготовка Дослідження щодо територіального розвитку («Territorial Review»). Важливість проведення зазначеного Дослідження полягає у можливості інституціонального інтегрування до діяльності ОЕСР та більш ефективного здійсненню політики європейської інтеграції. Важливим елементом дослідження визначено вивчення інвестиційної привабливості українських регіонів та вироблення рекомендацій для Уряду України щодо її покращення.

Іншим важливим інструментом інституційної розбудови є програма SIGMA (англ. «Support for Improvement in Governance and Management» – Програма підтримки вдосконалення врядування та менеджменту), що була утворена у 1992 році за ініціативи Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) та

Європейського Союзу. Метою започаткування цієї програми стала потреба у наданні допомоги країнам Центральної та Східної Європи в модернізації їх систем державного управління. Вказана програма відіграє ключову роль у підготовці країн-кандидатів для вступу до Європейського Союзу.

Метою реалізації програми SIGMA є:

- сприяння країнам-бенефіціарам у їх прагненнях до удосконалення системи державного управління на основі демократичних цінностей та верховенства права;
- допомога у зміцненні потенціалу відповідних країн в реалізації політики європейської інтеграції;
- підтримка ініціатив Європейського Союзу, інших міжнародних організацій в реалізації реформи державного управління та організації обміном кращими практиками на міжнародному рівні.

Сьогодні визначено наступні сфери залучення програми SIGMA в Україні:

- державне управління та державна служба;
- управління державними фінансами, включаючи бюджетну політику, фінансовий менеджмент і контроль, внутрішній і зовнішній аудит;
- державні закупівлі;
- адміністративні послуги.

Зважаючи на викладене, доцільно звернути увагу на користь поєднання у процесі практичної реалізації різних європейських інструментів. Так, поєднання програми SIGMA з програмою Всеохоплюючої інституційної розбудови передбачає залучення експертів програми SIGMA до проведення досліджень у сфері оцінки потреб та вироблення пропозицій щодо посилення спроможності органів виконавчої влади в реалізації Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом.

Поєднання програми SIGMA з програмою секторальної бюджетної підтримки передбачає залучення експертів SIGMA до підготовки програми секторальної бюджетної підтримки «Реформування адміністративно-процедурного законодавства та державної служби в Україні».

Належне врядування та ефективне функціонування системи державного управління мають суттєве значення для побудови і підтримання довіри до влади та розробки необхідних структурних реформ для підвищення стандартів життя у суспільстві. Важливість належного управління стала особливо очевидною під час глобальної фінансової кризи. Обмеженість ресурсів змусила зосередити внутрішньодержавні та міжнародні дискусії на питанні діяльності органів державного управління, ясно показуючи, що демократичне врядування має значний вплив на те, наскільки ефективно наявні кошти використовуються для отримання системних результатів і наслідків. Цей виклик знайомий урядам країн, що налаштовані на інтеграцію до Європейського Союзу (ЄС), оскільки процес вступу вимагає здійснення фундаментальних реформ в умовах часто обмежених

фінансових ресурсів. ОЕСР та Європейська Комісія (ЄК) протягом понад 25 років об'єднують зусилля в рамках ініціативи SIGMA. Остання надає підтримку посиленню державного управління і здійсненню реформ врядування в країнах, що є потенційними кандидатами на вступ до ЄС, та країнах-сусідах.

«Принципи державного управління» є результатом цієї згаданої успішної співпраці. Вони поєднують у собі динаміку процесу вступу до ЄС з експертними знаннями ОЕСР у сфері врядування та поєднують досвід багатьох десятиліть роботи Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) та країн-членів ЄС, зокрема, колишніх кандидатів на вступ. «Принципи» надають детальне визначення належного державного управління, якого мають прагнути країни. Вперше у «Принципах» пропонується моніторинговий механізм для урядів і відповідальних за формування політики для відстеження в часі процесу здійснення необхідних реформ. Завдяки посиленій увазі до впровадження реформ та збору інформації щодо ефективності діяльності уряду «Принципи» є не лише набором вимог, вони також допомагають формувати бачення реформи державного управління (РДУ) і виступають помічником для ключових осіб, відповідальних за прийняття рішень. Таким чином, новий посилений рамковий підхід до РДУ сприятиме зосередженню спільних зусиль державних органів, ЄК та ОЕСР, спрямованих на підвищення ефективності державного управління.

Належне функціонування державного управління є передумовою прозорого та ефективного демократичного врядування. Воно є основою функціонування держави, що визначає спроможність влади надавати державні послуги та сприяти конкурентності та зростанню. Воно також відіграє основоположну роль у процесі європейської інтеграції (ЄІ), оскільки робить можливим здійснення визначальних реформ та ефективного діалогу з Європейським Союзом щодо вступу. Відтак, критерії розширення ЄС визнають і роблять наголос на необхідності побудови країнами потужної системи державного управління, спроможної дотримуватися принципів належного державного управління та ефективно адаптувати і впроваджувати нормативну базу ЄС. З метою посилення уваги до реформи державного управління (РДУ) Європейська Комісія (ЄК) окреслила шість ключових напрямів реформи і тісніше пов'язує ці питання з процесом вступу шляхом створення спеціальних груп з питань РДУ і більш дієвого зв'язку з переговорами про вступ. Ці шість ключових напрямів реформи складають основу «Принципів державного управління».

«Принципи» визначають, що саме демократичне добре врядування передбачає на практиці, і окреслюють головні вимоги, яких країни мають дотримуватися у процесі ЄІ. Вони також містять моніторинговий механізм, що дозволяє на регулярній основі здійснювати аналіз прогресу у застосуванні «Принципів» і встановленні стандартів для країни. Концепція належного управління була поступово сформульована країнами ЄС і зафіксована у Хартії основних прав ЄС². Поняття «Європейський адміністративний простір» було

запропоновано SIGMA у 1999 році. Воно включало в себе такі складові, як надійність, передбачуваність, підзвітність і прозорість, а також технічну та управлінську компетентність, організаційну спроможність, фінансову стабільність і участь громадськості.

Попри те, що загальні критерії доброго врядування є універсальними, «Принципи» було розроблено для країн, які прагнуть вступу до ЄС і отримують допомогу ЄС у рамках механізму надання допомоги країнам на етапі, що передуює вступу. Нормативні вимоги, разом з іншими керівними принципами і настановами ЄС, лежать в основі «Принципів» у тих областях, де діє нормативна база ЄС (acquis). В інших областях «Принципи» виходять з міжнародних стандартів і вимог, а також успішного досвіду країн-членів ЄС та Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР). Мінімальним критерієм належного управління є забезпечення країнами дотримання цих основних «Принципів». Увага державних органів до конкретних принципів у різних країнах може відрізнятися залежно від структури врядування, управлінської культури, попереднього досвіду реформ та специфіки основних проблемних питань у певній країні. Моніторинговий механізм встановлює узгоджений комплекс вимог для всіх країн, при цьому залишаючи кожній країні певну свободу у визначенні власних завдань і цілей РДУ. «Принципи» стосуються сфери державного сектору, відомої як «державне управління» (state administration). Широко вживаний у країнах Західних Балкан, цей термін вказує на дві головні складові предмету «Принципів»: «державне управління» (public administration) і «державний (національний) рівень».

Крім того, «Принципи» охоплюють незалежні конституційні органи, а також парламент і судову владу в сфері їхніх повноважень контролю і нагляду над державним управлінням. «Принципи» доповнює моніторинговий механізм, що дає можливість оцінювати стан державного управління у певний час, а також досягнутий протягом часу прогрес. Моніторинговий механізм включає комплексний набір кількісних і якісних індикаторів, що характеризують як передумови для успішних реформ (належні закони, стратегії, структури і процедури), так і фактичне впровадження реформ та подальші наслідки (як управління здійснюється на практиці). З метою аналізу прогресу, що здійснюється країною у застосуванні «Принципів», ці показники вимірюють розвиток відповідних складових державного управління, даючи загальну оцінку від 0 (найнижча) до 5 (найвища). Для кожного з принципів аналітичний механізм включає визначення методичного підходу і перелік інформаційних джерел, використаних для аналізу і збирання даних. Загальний підхід передбачає, що жоден метод оцінювання не може повною мірою охопити всі складні питання, пов'язані з організаційними змінами і змінами у суспільній поведінці.

Оскільки РДУ майже виключно стосується саме таких справ, необхідно отримати якомога більше інформації з адміністративних даних, досліджень, статистики, опитувань тощо і після цього активно перевіряти її для того, щоб

отримати зважену оцінку. Таким чином, показники складаються з поєднання показників нижчого рівня на основі різних методик. SIGMA збирає інформацію і дані, необхідні для моніторингу результатів і прогресу у процесі оцінювання РДУ у різних країнах. Цей механізм також може бути використаний національними державними органами (зокрема установами, відповідальними за координацію або реалізацію РДУ) або місцевими аналітичними центрами чи організаціями громадянського суспільства.

«Принципи» охоплюють ключові горизонтальні рівні системи врядування, що визначають загальну ефективність державного управління, а саме:

- Стратегія реформування державного управління;
- Розробка і координація політики;
- Державна служба та управління людськими ресурсами;
- Підзвітність;
- Надання послуг;
- Управління державними фінансами.

I. Стратегія реформування державного управління передбачає, що Уряд розробив та впровадив ефективну програму реформування державного управління, що відповідає на ключові виклики. Це включає наступні принципи:

1. Цілеспрямовано здійснюється реформа державного управління; визначено і регулярно контролюються цільові результати реформи.
2. Забезпечено фінансову стабільність реформи державного управління.
3. Реформа державного управління має міцні та дієві управлінську і координаційну структури на політичному та адміністративному рівнях для управління процесом розробки та впровадження реформи.

Передумовами для успішних реформ (належні закони, політика, структури і процедури) є наступні:

- Пріоритетність РДУ у ключових горизонтальних планувальних документах;
- Узгодженість між документами з планування РДУ;
- Комплексність систем звітування і моніторингу РДУ;
- Кошторис заходів у рамках РДУ (%);
- Запровадження організаційної та управлінської підзвітності за РДУ.

Індикаторами можуть визначені наступні:

1. Орієнтованість документів з планування РДУ на реформу;
2. Якість консультацій стосовно документів з планування РДУ;
3. Показник виконання заходів у рамках РДУ (%);
4. Досягнення цілей РДУ (%);
5. Фактичне фінансування планів РДУ.

II. Розробка і координація політики передбачає, що органи центру уряду (ОЦУ) виконують всі критично важливі завдання для функціонування добре організованої, послідовної і компетентної системи формування політики. Це включає наступні принципи:

1. Під керівництвом відповідального органу, запроваджено і реалізуються чіткі горизонтальні процедури, що регулюють процес європейської інтеграції країни.
2. Гармонізоване середньострокове планування політики з чіткими загальнодержавними цілями запроваджено та приведено у відповідність до фінансового становища держави; галузеві стратегії відповідають цілям уряду та узгоджуються з середньостроковими бюджетними планами.
3. Регулярний моніторинг діяльності уряду забезпечує суспільний контроль і підтримку уряду у досягненні його цілей.
4. Підготовка рішень уряду відбувається у прозорий спосіб на основі професійних знань керівництва; забезпечується відповідність рішень закону.
5. Систему гармонізованого середньострокового планування всіх процесів, що стосуються європейської інтеграції, запроваджено та інтегровано до планування внутрішньої політики.
6. Процедури та інституційна структура європейської інтеграції складають невід'ємну частину процесу розробки політики і забезпечують систематичне і своєчасне перенесення нормативної бази Європейського Союзу до внутрішнього законодавства.
7. Процес розробки політики і законодавства є фактологічно обґрунтованим, всі міністерства послідовно здійснюють оцінку результатів.
8. Політика і законодавство розробляються інклюзивно, що забезпечує активну участь суспільства і дозволяє узгоджувати різні погляди всередині уряду.
9. Законодавство є однорідним за структурою, стилістикою і мовою; вимоги щодо розробки законодавства послідовно застосовуються всіма міністерствами; нормативні акти оприлюднюються.
10. Парламент ретельно відстежує розробку політики урядом.
11. Організаційна структура, процедури і склад кадрів у міністерствах забезпечують можливість впровадження розроблених стратегій і нормативних актів та відповідають цілям уряду.

Передумовами для успішних реформ (належні закони, політика, структури і процедури) є наступні:

- Інституціоналізація механізмів координації між органами ОЦУ;
 - Наявність інструкцій для профільних міністерств у рамках процесу планування політики;
 - Узгодженість між документами планування політики національного рівня.
- Індикаторами можуть визначені наступні:

1. Своєчасність внесення міністерствами регулярних пропозицій до порядку денного на засіданнях уряду (%);
2. Використання базових інструментів і методик аналізу для оцінювання потенційного впливу нових законопроектів;
3. Повнота кошторисно-фінансових розрахунків галузевих стратегій;
4. Показник виконання планів уряду щодо законодавчих зобов'язань у зв'язку з ЄІ (%);
5. Відкритість процесу ухвалення рішень урядом;
6. Оцінка бізнесом чіткості та стабільності політичних рішень уряду (%);
7. Застосування надзвичайних процедур для ухвалення урядових законопроектів (%).

III. Державна служба та управління людськими ресурсами передбачає, що повноваження державної служби є достатніми, чітко визначеними і застосовуються на практиці. Це включає наступні принципи:

1. Встановлено і запроваджено на практиці політику і правову основу професійної та цілісної державної служби; її організаційна структура забезпечує послідовне та ефективне управління людськими ресурсами на державній службі.
2. Відбір державних службовців відбувається на основі врахування знань і заслуг та рівного ставлення на всіх його етапах; критерії пониження у посаді та звільнення державних службовців є чіткими.
3. Система оплати праці державних службовців оснований на класифікації посад; вона є справедливою і прозорою.
4. Забезпечується професійний розвиток державних службовців; це включає регулярне навчання, справедливе оцінювання службової діяльності, мобільність та підвищення по службі на основі об'єктивних і прозорих критеріїв і заслуг.
5. Запроваджено заходи зі сприяння доброчесності, запобігання корупції і забезпечення дисципліни на державній службі.
6. Прямий чи непрямий політичний вплив на вищі управлінські посади у державній службі не допускається.

Передумовами для успішних реформ (належні закони, політика, структури і процедури) є наступні:

- Існування спроможного центрального координаційного органу;
- Наявність і використання даних щодо державної служби;
- Належна законодавча база стосовно добору на вищі посади у державній службі з урахуванням заслуг;
- Об'єктивні критерії щодо звільнення у законодавстві про державну службу;
- Право на оскарження в суді рішень про звільнення та пониження у посаді;
- Час, необхідний для прийняття на службу державного службовця.

Індикаторами можуть бути визначені наступні:

1. Показник плинності кадрів серед новопризначених державних службовців (%);
2. Рішення про звільнення, підтверджені судами (%);
3. Застосування на практиці порядку призначення на вищі посади у державній службі;
4. Оцінка рівня меритократії у державному секторі (%).

IV. Підзвітність, яка забезпечує загальну організацію центральних органів державного управління є раціональною, відповідає належним правилам та нормам і забезпечує необхідну внутрішню, політичну, судову, суспільну і незалежну підзвітність. Це включає наступні принципи:

1. Право на доступ до публічної інформації законодавчо затверджене і послідовно реалізується на практиці.
2. Запроваджено дієві механізми захисту права особи на належне управління, а також захист суспільних інтересів.
3. Державна влада несе відповідальність за неправомірні дії і гарантує відшкодування та/ або належну компенсацію.
4. Справедливий розгляд адміністративних справ гарантується шляхом внутрішнього адміністративного оскарження та судового розгляду.

Передумовами для успішних реформ (належні закони, політика, структури і процедури) є наступні:

- Дієвість основних механізмів підзвітності між міністерствами та підпорядкованими органами;
- Належне законодавство про доступ до публічної інформації;
- Комплексний моніторинг реалізації законодавства про доступ до публічної інформації;
- Доступ громадськості до судових рішень;
- Принцип публічної відповідальності стосується всіх органів, що здійснюють державну владу.

Індикаторами можуть бути визначені наступні:

1. Делегування повноважень щодо прийняття рішень всередині міністерств;
2. Ініціативність уряду в оприлюдненні даних (%);
3. Виконання рекомендацій омбудсмана (%);
4. Довіра населення до наглядових установ (%);
5. Показник розв'язання справ (адміністративними) судами першої інстанції (%).

V. Надання послуг, що передбачає існування і реалізації політики державного управління, орієнтованого на громадян. Це включає наступні принципи:

1. Належне управління є ключовою ціллю політики, що лежить в основі надання публічних послуг та є законодавчо затвердженою і послідовно реалізується на практиці.
2. Запроваджено механізми забезпечення якості публічних послуг.
3. Забезпечується доступність публічних послуг.

Передумовами для успішних реформ (належні закони, політика, структури і процедури) є наступні:

- Наявність та ступінь реалізації політики з надання послуг;
- Наявність централізованої координації урядових проєктів електронного врядування;
- Централізований моніторинг ефективності надання послуг;
- Законодавче визнання і доступність електронних підписів;
- Належна базова політика щодо користувачів державних послуг з особливими потребами.

Основними індикаторами є наступні:

- Оновлення документу, що посвідчує особу;
- Скасування або внесення змін до рішень адміністративних органів адміністративними судами (%);
- Застосування якісних управлінських інструментів і методик;
- Функціональна сумісність основних реєстрів;
- Оцінка часу і вартості доступу до державних послуг для громадян (%).

VI. Управління державними фінансами передбачає, що Уряд оприлюднює середньостроковий бюджетний план на загальнодержавному рівні, що ґрунтується на надійних прогнозах і охоплює щонайменше трирічний період; всі бюджетні організації працюють у цих рамках. Це включає наступні принципи:

1. Бюджет формується відповідно до національного законодавства і передбачає виділення комплексних бюджетних асигнувань, що утримуються у межах середньострокового бюджетного плану.
2. Міністерство фінансів (або уповноважений центральний казначейський орган) здійснює централізований контроль за виділенням коштів з єдиного казначейського рахунку і забезпечує грошову ліквідність.
3. Існує і реалізується чітка стратегія управління боргом, завдяки якій загальний борг країни утримується у визначених межах, а вартість обслуговування боргу тримається під контролем.
4. Забезпечено прозору бюджетну звітність і контроль.
5. Правила здійснення внутрішнього контролю визначають обов'язки і повноваження, а їхнє застосування бюджетними організаціями відповідає законодавству, що регулює управління державними фінансами і державне управління загалом.

6. Правила проведення внутрішнього аудиту відображають міжнародні стандарти, а їхнє застосування бюджетними організаціями відповідає законодавству, що регулює державне управління та управління державними фінансами загалом.
 7. Кожна державна організація здійснює внутрішній аудит згідно з загальними програмними документами щодо внутрішнього аудиту відповідно до типу організації.
 8. Норми щодо державних закупівель (зокрема щодо державно-приватного партнерства і концесій) приведено у відповідність до законодавства Європейського Союзу, додатково включено сфери, що не охоплюються нормативною базою ЄС, вони гармонізовані з відповідними нормами в інших країнах і належним чином впроваджуються.
 9. На центральному рівні існує інституційна та адміністративна спроможність ефективно і дієво розробити, впровадити і контролювати реалізацію політики закупівель.
 10. Кожна державна організація здійснює внутрішній контроль згідно з загальною політикою внутрішнього контролю.
 11. На центральному рівні існує інституційна та адміністративна спроможність ефективно і дієво розробити, впровадити і контролювати реалізацію політики закупівель.
 12. Система правового захисту відповідає передбаченим нормативною базою Європейського Союзу стандартам незалежності, доброчесності та прозорості і забезпечує швидкий і компетентний розгляд скарг і застосування санкцій.
 13. Операції державних закупівель відповідають основним принципам рівного ставлення, недискримінаційності, пропорційності та прозорості, забезпечуючи при цьому якомога ефективніше використання публічних коштів і оптимально використовуючи сучасні технології і методи закупівель.
 14. Організації-замовники мають належну спроможність, практичні посібники та інструменти для забезпечення професійного управління повним процесом закупівель.
 15. Незалежність, повноваження та організація вищої аудиторської установи визначені, захищені положеннями конституції та законодавством і впроваджуються на практиці.
 16. Вища аудиторська установа застосовує стандарти неупереджено та об'єктивно для забезпечення високоякісних аудиторських перевірок, що мають позитивний вплив на функціонування державного сектора.
- Передумовами для успішних реформ (належні закони, політика, структури і процедури) є наступні:
- Дієві фінансово-бюджетні правила;



- Чіткі національні стандарти обліку та їхня відповідність міжнародним стандартам;
- Повнота нормативної бази щодо внутрішнього контролю;
- Право на оскарження рішень щодо державних закупівель;
- Відповідність методики проведення аудиту міжнародним стандартам для вищих аудиторських установ.

Основними індикаторами визначено наступні:

1. Надійність середньострокових планів доходів (%);
2. Різниця між запланованими і фактичними показниками заборгованості у державному секторі (%);
3. Якість звітів про результати внутрішнього аудиту;
4. Фактичний час опрацювання скарг у системі державних закупівель;
5. Оцінка громадянами ефективності вищих аудиторських установ (%).

4.2. Аналіз політики

У широкому розумінні, аналіз політики - методика та практика належного урядування, що полягає у всебічному вивченні ситуації та визначенні проблеми у певній сфері (секторі) державного управління, аналізі її причин, визначенні альтернативних шляхів її розв'язання та виборі оптимальних рішень на основі оцінки впливу та із врахуванням позицій різних зацікавлених сторін.

Застосовуючи досягнення сучасної науки й технології, аналіз політики підказує можливий напрямок дій, збирання інформації та обґрунтування доказів вигід та інших наслідків, які супроводжують прийняття рішень і їхнє втілення, щоб допомогти виробникам політики вибрати найоптимальнішу дію. Аналіз політики також враховує політичні й організаційні труднощі, з якими пов'язане прийняття рішень та їх впровадження.

Мета аналізу політики полягає в тому, щоб покращити процес й результат вироблення політики через створення, критичне оцінювання й комунікацію політико-релевантного знання. Об'єктом аналізу політики є державна (публічна, суспільна) політика як діяльність органів державної влади з управління та керівництва суспільством на основі єдиних цілей, принципів та методів (здійснення), що передбачає підготовку, законодавче закріплення та впровадження розроблених за участю експертно-аналітичних структур загальнодержавних та регіональних цільових програм (стратегічних планів) у різних сферах суспільного життя з метою вирішення нагальних проблем чи задоволення поточних та стратегічно визначених потреб суспільства. А предметом виступають конкретні проблеми суспільного життя (чітко локалізовані в просторі і часі), що не зачіпають відносин з приводу влади, але потребують для свого вирішення політичних методів, і вирішуються шляхом вироблення ефективної державної політики.

Аналіз політики безпосередньо пов'язаний з керівництвом і управлінням суспільством, а саме він здійснює експертно-аналітичний супровід цих двох процесів підвищуючи їх ефективність. Головним завданням аналізу політики є всебічний аналіз проблемної ситуації та сприяння прийняттю обґрунтованого, адекватного та ефективного державно-політичного рішення в тій чи іншій сфері суспільного життя. Аналіз політики є раціональним процесом, оскільки він складається з низки етапів, які необхідно пройти, щоб досягти бажаного результату. Цей систематичний характер аналізу політики можна поділити на п'ять етапів, а саме:

- визначення проблеми;
- розробка альтернативних варіантів політики;
- визначення критеріїв оцінки варіантів політики;
- оцінка та порівняння альтернативних варіантів;
- вироблення рекомендацій.

Етап 1. Визначення проблеми

Перший етап процесу аналізу політики починається з визначення проблеми або її ідентифікації.

Проблема політики – це умова або ситуація, яка породжує вимоги чи невдоволення людей і для вирішення або пом'якшення якої необхідна дія уряду.

Проблему політики слід відрізнити від проблемної ситуації, що сприймається політиками та громадськістю як певна сукупність турбот, хвилювань, ознак стресу та дискомфорту. Проблема – це елемент проблемної ситуації, який виокремлюється з неї шляхом аналізу. Такі проблемні ситуації, як забруднення повітря, глобальне потепління, небезпечні продукти харчування можуть стати проблемами, якщо вони викликають невдоволення людей і спонукають їх до пошуку шляхів розв'язання. Проблеми політики представляють собою нереалізовані потреби, цінності або можливості вдосконалення того, чого можна досягнути завдяки публічній акції.

Умови або ситуації не стають проблемами державної політики, якщо вони не визначені такими, ніким не артикулюються й не привертають уваги уряду. Для перетворення в проблему проблемна ситуація обов'язково має розглядатися як тема, придатна для дій уряду; як щось таке, для вирішення чого необхідне рішення або дія уряду.

Лише тоді проблема є проблемою, коли існує можливість розробити шляхи її вирішення. Стихійні лиха (урагани, повені, землетруси) самі по собі не можуть стати проблемами політики, тому що уряд не здатен запобігти їх. Проте їх наслідки (загибель людей, стреси, руйнування) можуть стати проблемами політики. За допомогою нових будівельних стандартів, розвитку системи прогнозування, цивільної оборони, створення спеціальних служб тощо урядові вдається значно послабити наслідки стихійного лиха. Деякі проблемні ситуації не можуть перетворитися в проблеми через те, що вони не є питаннями, які уряд може вирішити доступними йому засобами.

Збирання інформації, як правило, потребує багато часу та максимально точного визначення джерел інформації. Серед них варті уваги такі:

- законодавчі акти, урядові та офіційні документи, заяви політиків та офіційних осіб;
- наукова література: монографії, навчальні посібники, статті в наукових виданнях;
- засоби масової інформації: публікації в газетах та журналах, радіо- та телерепортажі, Інтернет;
- статистичні дані та аналітичні матеріали;
- результати соціологічних досліджень: інтерв'ю, опитування, анкетування;

- результати аналізу, який проводився іншими командами політичних експертів.

Оскільки для аналізу проблеми потрібна не вся інформація, а лише та, яка буде корисною для процесу аналізу, то можна зіткнутися з дефіцитом саме такої інформації.

Розрізняють три категорії проблем політики: добре структуровані, помірно структуровані та погано структуровані. Структура кожної з цих категорій визначається її відносною складністю, яка, у свою чергу варіюється відповідно до характеристик та взаємовідносин між п'ятьма елементами: виробники рішень, альтернативи, цінності, результати та вірогідність помилки.

Елементи проблем	Категорії проблем		
	Добре структуровані	Помірно структуровані	Погано структуровані
Виробники рішень	Один або декілька	Один або декілька	Багато
Альтернативи	Обмежена кількість	Обмежена кількість	Необмежена кількість
Цінності	Консенсус	Консенсус	Конфлікт
Наслідки	Відомі	Невизначені	Невідомі
Вірогідність помилки	Обчислювальна	Необчислювальна	Необчислювальна

Добре структурованими проблемами вважаються такі, що стосуються одного або кількох виробників рішень, містять невеликий набір альтернатив політики, мають консенсус щодо цінностей та цілковиту обізнаність стосовно наслідків кожної альтернативи. Помірно структуровані проблеми стосуються одного або кількох виробників рішень, містять невелику кількість альтернатив політики, мають консенсус щодо цінностей та невизначеність стосовно наслідків кожної альтернативи. Погано структуровані проблеми, як правило, стосуються багатьох наявних виробників рішень, цінності яких невідомі.

Аналіз позицій зацікавлених сторін (стейкхолдерів)

Важливою частиною процесу визначення проблеми є аналіз стейкхолдерів - різних індивідів та груп, яких хвилює дана проблема, які вбачають у ній матеріальний інтерес та мають владу, ресурси, силу, інші важелі для впливу на процес прийняття рішень щодо цієї проблеми.

Фактично без належного аналізу стейкхолдерів неможливо зробити якісний аналіз політики, оскільки зміна напряму політики (якщо не обрано альтернативу status-quo) означає зміну суспільних відносин у відповідній сфері державного управління.

Аналіз стейкхолдерів передбачає з'ясування поглядів і ставлення зацікавлених груп, лідерів, ЗМІ тощо до проблеми.

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

Групи інтересів – інституційовані групи учасників (можуть урахуватися формальні й неформальні зв'язки, що поєднують учасників у групи), які мають спільний інтерес у процесі політики. Прикладом є групи бізнесів-інтересів, лобістські групи підприємців; політичні партії й рухи (напр., «зелені», з якими варто рахуватися при реалізації більшості інвестиційних проєктів, що впливають на природне середовище). Із представниками груп інтересів необхідно проводити відповідні консультації в процесі політики, особливо, перед прийняттям яких-небудь рішень.

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

Етап 2. Розробка альтернативних варіантів політики

Розробка, порівняння альтернативних варіантів розв'язання проблеми і вибір прийняттого з них - найбільш творчий етап аналізу політики.

Альтернативи політики - це конкретні способи дій, які мають відповідати наявним ресурсам (економічним, соціальним, людським тощо) і забезпечувати розв'язання урядом визначеної проблеми.

Основним завданням аналізу політики є надання переконливих та вичерпних аргументів на користь одного з варіантів вирішення існуючої проблеми. Для цього необхідно описати можливі варіанти вирішення проблеми, здійснити оцінку спроможності кожного варіанту розв'язати зазначену проблему та порівняти результати такого оцінювання. Результати оцінювання й порівняння можливих варіантів повинні продемонструвати який з обраних варіантів (або їх комбінація) найкраще підходить для результативного розв'язання проблеми.

Слід визнати, що універсального процесу вироблення варіантів не існує, однак можна надати декілька загальних рекомендацій по виробленню підходів до вирішення проблеми:

- при визначенні варіантів вирішення проблеми необхідно описувати різні підходи до вирішення проблеми, а не описувати різні заходи в рамках одного і того самого підходу.
- усі варіанти, які пропонуються для подальшого оцінювання та порівняння повинні бути рівноцінними;

- не потрібно прагнути знайти найдосконаліший варіант вирішення проблеми, оскільки малоімовірно, що деякий один варіант буде охоплювати всі аспекти проблеми та задовольняти в однаковій мірі інтереси усіх зацікавлених сторін;
- не варто мати улюблений (пріоритетний, домінуючий) варіант вирішення проблеми до того, як зроблено всебічну оцінку та порівняння кожного запропонованого варіанту;
- не потрібно співставляти обраний варіант з явно невдалими (вигаданими, фіктивними) варіантами;
- не варто брати до розгляду варіанти, які є нездійсненними з точки зору наявних ресурсів та повноважень.
- До переліку варіантів, які будуть розглядатись, необхідно включити варіант нічого не робити /не змінювати (збереження статус-кво).

Етап 3. Визначення критеріїв оцінки варіантів політики

Кожна з альтернатив має бути об'єктивно оціненою з погляду на цілі державної політики з точки зору співвідношення витрат і користі, впливу і т. д. (витрати у процесі досягнення окресленої цілі повинні бути якнайменшими) і лише після визначена найбільш прийнятна з них. Аналіз вигід і витрат створює основу для оцінювання економічної ефективності варіантів політики.

Для того щоб оцінити, порівняти та вибрати один варіант вирішення проблеми із переліку можливих, необхідно визначити критерії оцінки та відбору варіантів.

У зв'язку з цим можна надати деякі корисні поради для цього етапу та визначити якомога більше характеристик певного варіанту і прогнозів, використовуючи підхід причинно-наслідкового моделювання, і намагатися бути швидше реалістом, чим оптимістом відносно можливих наслідків реалізації варіантів політики.

Критерії можна розглядати як міра впливу варіанту на стан вирішення проблеми. У якості найбільш загальних критеріїв у аналізі політики оцінки та відбору альтернатив вирішення проблеми можна виділити наступні:

- якою мірою може реалізація однієї з альтернатив привести до вирішення існуючої проблеми (критерій результативності);
- якою мірою реалізація кожної з альтернатив буде підтримана / не підтримана зацікавленими сторонами (критерій політичної здійсненності);
- якою мірою запропонований варіант є здійсненим з адміністративної точки зору (критерій адміністративної здійсненності);
- наскільки результати (здобутки) від реалізації кожного з варіантів перевищують витрати, необхідні для отримання цих результатів (критерій ефективності).

Етап 4. Оцінка та порівняння альтернативних варіантів

Маючи набір варіантів вирішення проблеми та критерії їх оцінювання можна здійснити їх оцінку та порівняння. Для цього необхідно:

- спрогнозувати впливи варіантів на вирішення проблеми;
- оцінити ці впливи з позицій обраних критеріїв;
- порівняти варіанти рішень альтернативи за неспівмірними критеріями.

Прогнозування впливів полягає у визначенні того, що відбудеться у майбутньому за умови реалізації певного варіанту і яким чином це буде сприяти вирішенню існуючої проблеми. При цьому слід враховувати наявність певної кількості зацікавлених сторін та їхні інтереси і існування невизначеності та ризику.

Оскільки варіанти мають завжди різнобічний вплив на проблемну ситуацію, доцільно скористатись двоетапною процедурою прогнозування. На першому етапі на основі аналізу проблеми та складеного переліку варіантів її вирішення визначається якомога більше можливих впливів, кожен з яких повинен стосуватись хоча б одного з критеріїв. На другому етапі слід переглянути наявні критерії та впевнитись, що для кожного варіанту має вплив на кожний критерій.

Результати прогнозування можна представити у вигляді наступної таблиці, яка пов'язуватиме цілі, критерії та варіанти вирішення проблеми.

Таблиця передбачення впливів варіантів на розв'язання проблеми

<i>Цілі</i>	<i>Критерії</i>	<i>Можливі варіанти</i>			
		<i>Збереження статус-кво</i>	<i>Варіант 1</i>	<i>Варіант 2</i>	<i>...</i>
<i>1.</i>	<i>1.1.</i>				
	<i>1.2.</i>				
	<i>...</i>				
<i>2.</i>	<i>2.1.</i>				
	<i>2.2.</i>				

Порівнюючи цілі та критерії з альтернативами можна отримати повний перелік прогнозів впливів можливих варіантів вирішення проблеми. Залежно від ступеня невизначеності прогнозів, таблиця може містити як кількісні, так і якісні показники.

Як правило, у таблиці будуть наведені показники впливу в одиницях виміру, які неможливо порівняти безпосередньо. Для полегшення процесу порівняння



варіантів необхідно спробувати виразити критерії впливу в однакових одиницях, зберігаючи при цьому зв'язки з визначеними цілями політики.

Однак, здебільшого кожний варіант відповідає різному набору критеріїв. Дуже рідко певний варіант видається оптимальним за всіма критеріями. Завдання полягає в тому, щоб показати взаємні зміни в різних критеріях, що стали наслідком того чи іншого рішення.

Результати оцінки можливих варіантів вирішення проблеми можуть бути представлені у вигляді таблиці, наведеної нижче.

Таблиця зведеної оцінки можливих варіантів вирішення проблем

<i>Критерії оцінки</i>	<i>Можливі варіанти</i>			
	<i>Збереження статус-кво</i>	<i>Варіант 1</i>	<i>Варіант 2</i>	<i>...</i>
<i>Результативність</i>	<i>Відносна (низька/висока) або бальна оцінка (від 1 до 5 балів)</i>			
<i>Політична здійсненність</i>				
<i>Адміністративна здійсненність</i>				
<i>Ефективність</i>				
<i>...(інші критерії)</i>				
<i>Підсумок</i>				

Слід зазначити, що дуже рідко певний варіант видається оптимальним за всіма критеріями. Тому оцінюючи варіанти не можна обмежуватись жодним з наведених критеріїв оцінки, краще використовувати багатокритеріальний аналіз.

Після оцінювання всіх ваших варіантів, порівняння результатів і зважування відмінностей, вам необхідно вирішити, який результат буде найкращим.

Результати оцінки дадуть змогу оцінити переваги та недоліки кожного з варіантів. На підставі цього слід виробити рекомендації щодо найкращого варіанту або комбінації варіантів з точки зору ефективності розв'язання проблеми.

Етап 5. Вироблення рекомендацій

Вироблення рекомендацій є одним з основних етапів аналізу політики. Саме завдяки виробленню рекомендацій теоретичні уявлення про різні оціночні та практичні критерії вибору можливого варіанту вирішення проблеми перекладаються на мову конкретного рішення.

Цей етап аналізу політики синтезує найважливіші результати, що впливають з попередніх елементів дослідження (аналіз проблеми, оцінка політики та можливих варіантів вирішення проблеми). Втім він має бути не просто узагальненням або повторенням основних результатів, а синтезом, що зводить до купи і висвітлює тільки важливі результати аналізу та служить цілям підтримки й обґрунтування рекомендацій щодо політики, які будуть запропоновані.

Дуже важливо, щоб рекомендації були чіткими, практичними, переконливими, логічними й докладними. В цілому результати аналізу політики повинні містити відповіді на такі запитання:

- Які рекомендації щодо шляхів вирішення проблеми можна надати базуючись на тих варіантах, які було розглянуто;
- Чому рекомендації вирішують проблеми краще, ніж існуюча політика чи інші варіанти;
- Чи достатньо повно описаний той варіант розв'язання проблеми, якому надано перевагу;
- Чи враховані всі можливі негативні наслідки;
- Які заходи (адміністративні, юридичні) слід здійснити щодо впровадження рекомендацій;
- Які ресурси необхідні для впровадження рекомендацій;
- Які основні перешкоди (фінансові, юридичні, етичні) слід очікувати під час впровадження рекомендацій;
- Як можна подолати ці перешкоди;
- Яким чином слід впливати на зацікавлені групи, щоб вони прийняли та впровадили рекомендації;
- Яким чином слід контролювати та оцінювати процес впровадження рекомендацій.

Це основні етапи процесу аналізу політики, але кожен з них також складається з окремих підетапів та інших компонентів. Аналітики політики можуть вибирати різні шляхи здійснення процесу аналізу державної політики, оскільки різними є їх підготовка, наявний для аналізу час, складність аналізованої проблеми, фінансові та людські ресурси.

Види документів з аналізу політики

Документи з аналізу, що готуються в рамках аналізу політики в європейських країнах, поділяються на дві групи з урахуванням сфери їх використання:

документи для внутрішнього та для зовнішнього використання. Документи для зовнішнього використання.

Призначені для обговорення в суспільстві або серед зацікавлених сторін щодо майбутніх дій органів влади. Це документи таких трьох основних типів.

Програмні документи (заяви, концепції політики) - документи, що допомагають керівництву (країни, регіону) інформувати громадськість про обраний курс дій.

Прикладами є послання президента країни парламентам, меморандум кабінету міністрів, програма дій кабінету міністрів.

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

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

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

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

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

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

На відміну від документів для зовнішнього використання й доповідних записок, аналітичні документи зазвичай мають чітко окреслену структуру, вимоги до їхнього змістовного наповнення встановлюються нормативними актами.

Зазначені документи можна порівняти, проаналізувавши їхню комунікативну мету.

Вид аналітичного документа	Комунікативна мета
<i>Доповідна записка</i>	Привернути увагу керівництва до нагальної проблеми та запропонувати шляхи її розв'язання
<i>Корпоративний аналітичний документ</i>	Забезпечити керівництво країни результатами аналізу потреб/можливостей, надати варіанти розв'язання проблем та рекомендацій щодо політики
<i>Зелена книга</i>	Привернути увагу громадян до проблем або основних можливостей та шукати порад стейкхолдерів
<i>Біла книга</i>	Поінформувати громадськість про політику, що запроваджується як відгук на суспільні проблеми та дізнатися реакцію суспільства
<i>Програма/концепція</i>	Поінформувати громадськість про обрану політику як відгук на суспільну проблему

В Україні прикладами програмних документів є послання Президента України до Верховної Ради України, програма дій Кабінету Міністрів України.

Останніми роками в українському уряді почалося впровадження методології аналізу державної політики, що призвело до появи нормативних вимог до структури та змісту аналітичних документів внутрішнього користування.

Вимоги до представлення рекомендацій для прийняття політичного рішення сформульовані у Регламенті Кабінету Міністрів України, де зазначено, що для вирішення питань суспільно-економічного життя, які потребують визначення концептуальних засад реалізації державної політики, пріоритетів та стратегічних напрямів соціально-економічного розвитку, послідовності дій, вибору оптимальних шляхів і способів розв'язання проблеми, проведення реформ, розробляються політичні пропозиції щодо реалізації державної політики.

Політична пропозиція

Політична пропозиція або доповідна записка Кабінетові Міністрів щодо реалізації державної політики (далі – політична пропозиція) є ключовим інструментом письмового інформування Кабінету Міністрів про проблемні питання державної політики та концептуальні засади їх вирішення.

Політична пропозиція використовується для:

- опису конкретного політичного контексту;
- окреслення проблем, пов'язаних з поточною ситуацією;

- надання рекомендацій щодо прийняття рішення.

Підготовка політичної пропозиції здійснюється двома етапами:

- 1) проведення аналізу передумов виникнення проблеми та розроблення варіантів (не менше двох) її розв'язання;
- 2) викладення за результатами проведеного аналізу рекомендованого рішення (оптимального варіанта).

Структура політичної пропозиції наведена у додатку 9 до Регламенту Кабінету Міністрів України та включає дві частини: **рекомендоване рішення і аналітичну частину.**

Рекомендоване рішення

Метою розділу є стисле викладення інформації, необхідної для прийняття рішення членами Кабінету Міністрів. На основі узагальнення змісту доповідної записки у розділі стисло формулюються пропозиції щодо рішення Кабінету Міністрів, яке рекомендується прийняти для розв'язання проблеми, та викладається інша інформація, важливі деталі та аспекти, що обґрунтовують запропоноване рішення. Цей розділ складається з таких підрозділів:

- 1) предмет розгляду - узагальнено викладається проблема, яка потребує розв'язання.
- 2) оптимальний варіант - наводяться шляхи і способи розв'язання проблеми, фінансово-економічне обґрунтування, ризики, результати проведення консультацій, позиція заінтересованих органів.
- 3) обґрунтування вибору оптимального варіанта - наводяться основні аргументи на підтримку оптимального варіанта розв'язання проблеми.

Аналітична частина

У цьому розділі викладаються результати повного, збалансованого та об'єктивного аналізу передумов виникнення проблеми, наводяться її детальний опис та можливі варіанти розв'язання. Інформація, що міститься у цьому розділі, повинна надавати членам Кабінету Міністрів вичерпну можливість вивчення запропонованих варіантів розв'язання проблеми. Цей розділ також включає наступні підрозділи:

- дослідження проблеми - наводиться довідково-аналітична інформація, необхідна для всебічного висвітлення і розкриття суті проблеми та обґрунтування необхідності її розв'язання. Коротко викладаються передумови виникнення проблеми і надаються необхідні пояснення. Під час проведення аналізу враховуються традиційна точка зору, практика розв'язання подібних проблем, можливий вплив на галузі економіки та регіони, визначаються очевидні переваги, у тому числі для окремих верств (груп) населення, і недоліки, а також прогнозовані результати прийняття відповідного рішення Кабінету Міністрів, наводяться інші фактори, які враховуються під час розроблення варіантів рішення, а також

повідомляється про можливі наслідки у разі відхилення Кабінетом Міністрів політичної пропозиції.

- можливі варіанти розв'язання проблеми - перелічуються умовні назви розроблених варіантів розв'язання проблеми із зазначенням особливостей кожного з них.

Далі детально викладається кожний із запропонованих варіантів. Опис кожного із запропонованих варіантів повинен включати такі структурні елементи: шляхи і способи розв'язання проблеми, фінансово-економічне обґрунтування, регуляторний вплив, ризики.

4.3. Моніторинг та оцінка впливу результатів політики належного врядування

Будь-яка система зацікавлена в одержанні достовірної інформації щодо процесів, які відбуваються в зовнішньому та внутрішньому середовищах. Для цього формується система моніторингу. Її завдання полягає в контролі за процесами реалізації державної політики, впровадженні реформ та виявленні сприятливих можливостей, а також відхилень у цих процесах для своєчасного розроблення та реалізації відповідних заходів.

У результаті аналізу виявляються тип і форма відхилень у роботі, що пов'язана із реалізацією державної політики, впровадженням реформ, відповідність тих чи інших процесів першопочатковим задумам, прогнозам, бажаним результатам, а також їх зміст і вплив на досягнення поставлених цілей.

Моніторинг безперервно та систематично надає доказові факти щодо діяльності в рамках заходів та наслідків у довгостроковій перспективі. Система моніторингу є необхідною та невід'ємною частиною кращого регулювання (Better Regulation), а також допомагає:

- визначити, чи застосовується захід політики, реформи на місцях так, як це очікувалось, наскільки програма, завдання, захід досягає цільової аудиторії, на яку вони орієнтовані;
- визначити, чи відповідають вони попередньо ухваленим рішенням, чи правильно використовуються фінансові кошти та інші ресурси;
- вирішити будь-які проблеми реалізації нормативно-правового втручання;
- визначити, чи потрібні подальші дії для того, щоб забезпечити досягнення поставлених цілей, виконання завдань.

Якісний моніторинг надає фактичні дані для підвищення якості майбутнього оцінювання доцільності та оцінки впливу. Він надає дані часового ряду (в хронологічному порядку), які за звичайних умов будуть більш надійними у поясненні поведінки, ніж заходи зі збору одноразових даних.

Система моніторингу в державних органах не може існувати без визначення її цілі, об'єкту, періодичності, суб'єкту, етапів і методів. Для того, щоб моніторинг був ефективним, необхідне його включення в існуючу систему управління, щоб рекомендації та рішення, які приймаються в процесі моніторингу, доходили до керівників і, більше того, щоб вони мали можливість і були готові приймати рішення з питань стратегії організації, політики, змісту заходів тощо.

Моніторинг звичайно ініціюється органом влади, що забезпечує фінансову підтримку програми або наглядових органів, відповідальних за визначення

стандартів програми. Ці органи цікавляться тим, що відбувається в рамках програми (курсу дій) виходячи з міркувань підзвітності.

Під час моніторингу необхідно розглянути цілі заходу і дані, що мають бути зібрані для відстеження його прогресу та ефективності. Це пов'язано з розумінням як логіки заходу, так і того, яким чином будуть використовуватися зібрані дані. Необхідно розглядати періодичність та спосіб збору, різні джерела даних, враховуючи наявні аспекти і вартість для різних заінтересованих сторін. Це веде до серії ключових питань: «Які дані потрібно зібрати?», «Коли та яким чином потрібно збирати дані?» та «Хто буде збирати дані і від кого?».

Урахування цих потреб на початковому етапі оцінки впливу (або етапі розробки політики, програми) надасть ряд переваг, а саме:

- можна визначити оптимальні вимоги щодо даних у більш легкій та швидкій спосіб, що підвищує шанси, що вони будуть доступні протягом всього циклу реалізації політики, програми;
- у заходах можуть бути передбачені вимоги таким чином, щоб дані надавалися регулярно, забезпечуючи можливість чітко оцінювати витрати/впливи для виконавців та аналітиків;
- можна зібрати базові та контрфактичні дані.

Однак, остаточні механізми можуть бути визначені тільки після того, як стане зрозумілим та чітким зміст заходу.

В Україні базовий Закон «Про державні цільові програми» від 18 березня 2004 року № 1621-IV передбачає контроль за виконанням програм, завданнями якого, крім вчасного вжиття заходів та цільового використання коштів, є досягнення цільових показників. Однак на практиці під час контролю основну увагу приділяють саме вжиттю заходів та цільовому витрачання бюджетних ресурсів.

Загальна методологія розроблення та впровадження моніторингу досягнення цільових показників офіційно не визначена.

Відповідно до пункту 40 Порядку розроблення та виконання державних цільових програм, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 31 січня 2007 року № 106, у процесі виконання програми державний замовник:

- проводить моніторинг виконання завдань і заходів програми;
- подає в установленому порядку фінансову звітність;
- подає у разі потреби щороку до кінця березня Мінфіну та Мінекономрозвитку пропозиції щодо уточнення переліку завдань і заходів на наступний бюджетний період;
- організовує розміщення на своєму вебсайті інформації про хід виконання програми.

Розрізняють декілька підходів до моніторингу політики:

- 1) відстеження суспільних систем;
- 2) суспільний експеримент;
- 3) соціальний аудит;
- 4) синтез досліджень та практики.

Вони відрізняються за типом контролю та типом необхідної інформації. Розрізняючи підходи за типом контролю, слід звернути увагу, що лише суспільний експеримент вимагає прямого контролю над вкладеними ресурсами та процесами політики. Всі решта «контролюють» ресурси та процеси пост-фактум по тому, наскільки результати і наслідки політики пов'язані з політичними діями порівняно з факторами, що прямо не пов'язані з цією політикою. Щодо типів необхідної інформації, то одні підходи потребують принципово нової інформації, інші – і нової, і вже наявної чи лише наявної.

Спільними рисами всіх підходів є: відстеження результатів і наслідків, пов'язаних з даною політикою; орієнтація на цілі і завдання політики; взаємна класифікація результатів і впливів за допомогою інших змінних, включаючи параметри, використовувані для моніторингу вкладених ресурсів і процесів політики; використання суб'єктивних і об'єктивних вимірювань дій і наслідків політики.

1. Відстеження суспільних систем.

Цей підхід призначений для відстеження змін в об'єктивних і суб'єктивних суспільних умовах з плином часу. Головним елементом цього підходу є використання суспільних індикаторів – статистики, що вимірює суспільні умови та їх зміну з часом для різних сегментів населення. Під суспільними умовами розуміється як зовнішній (суспільний і фізичний), так і внутрішній (суб'єктивний і сприймаючий) контекст людського існування в даному суспільстві. Необхідно слідкувати за тим, щоб зміни суспільного індикатора були справді пов'язані з діями політики. Наприклад, підвищення задоволення пенсіонерів життям може бути пов'язане не лише зі збільшенням розміру пенсій (пенсійна політика), але й з поліпшенням системи пільг (пільгова соціальна політика) або зі збільшенням присадибних ділянок і зменшенням земельного податку (земельна чи податкова політика). Вибір тих чи інших індикаторів може бути обмеженим і відображати політичні вподобання аналітика. Крім того, далеко не завжди вони будуть корисними для вироблення практичних заходів. Тобто, хоча суспільні індикатори добре підходять для структурування проблеми, вони дають мало користі при розробці альтернатив політики. Більшість суспільних індикаторів базуються на наявних даних про об'єктивні суспільні умови. Хоча легше покладатись на існуючі об'єктивні дані, часто дуже важливо відстежувати і суб'єктивні умови (приклад з пенсійною політикою в порівнянні з політикою пільг чи земельною/податковою). Суспільні індикатори дають мало інформації про те, яким чином вкладені ресурси політики перетворюються в наслідки політики.

2. Соціальний експеримент

Дуже важко за допомогою лише суспільних індикаторів визначити, що ж саме в політиці спрацювало найкраще і чому. Цей шлях відноситься до випадкових інновацій, коли здійснюється ряд політик, чий вплив не є ні стандартизованим, ні систематично відстежуваним. На противагу, соціальний експеримент – це процес систематично маніпульованих політичних дій, здійснюваних таким чином, щоб отримувати більш-менш точні відповіді на те, якими є джерела змін у наслідках політики. Це пошук розв’язань суспільних проблем шляхом навмисного збільшення відмінностей між видами політичних заходів для малої й ретельно відібраної групи програм і оцінювання їх наслідків, перш ніж робити широкомасштабні інвестування в невипробувані програми. Соціальний експеримент схожий на будь-який лабораторний експеримент з природничих наук і має схожі характеристики:

- прямий контроль за умовами (заходами) експерименту – аналітик ретельно відстежує і керує процесами в експериментальному середовищі, намагаючись забезпечити максимальний прояв впливу тих чи інших заходів;
- порівняння з контрольними групами – передбачається наявність експериментальної та контрольної груп і порівняння наслідків політики між ними;
- вибірка вимірювань – щоб виключити випадкові відхилення від закономірності, аналітик періодично робить вибірку вимірювань у контрольній та експериментальній групах.

3. Суспільний аудит

Нехтування чи надмірне спрощення процесів політики, що допускають перші два методи, частково долається при застосуванні суспільного аудиту. При цьому підході в явному вигляді відстежується взаємозв’язок між вхідними умовами, процесами, наслідками та впливами політики. Цей метод допомагає виявити, зокрема, чи наслідки політики пов’язані з неадекватним здійсненням заходів політики, чи з якимись іншими факторами, не врахованими раніше або тими, що виникли під час здійснення політики. При цьому відстежується відхилення ресурсів та трансформація ресурсів. В першому випадку можлива втрата частини ресурсів на їх шляху до цільової групи чи бенефіціантів через діяльність, наприклад, адміністративної системи. У другому випадку розміри ресурсів можуть бути однаковими, але їх значення для цільових груп і для персоналу програми/політики може бути різним. Тому для даного підходу важливо застосовувати і кількісні, і якісні методи контролю.

4. Синтез досліджень і практики

Цей метод полягає в систематичному збиранні, порівнюванні та оцінюванні результатів здійснених заходів по впровадженню публічної політики. Він передбачає наявність двох джерел інформації: вивчення формулювання та здійснення конкретної політики, а також дослідницькі звіти про взаємозв’язки між

діями та наслідками політики. В аналізі політики використовують такі основні методи моніторингу:

- графічне ілюстрування – подання змін певних індикаторів чи інших змінних факторів політики в залежності від часу у графічному вигляді (графіки, гістограми, частотний розподіл, крива Лоренца, коефіцієнт Джині);
- розривний часовий аналіз – потужний метод відстежування певних параметрів/показників у часі до, під час і після здійснення політичних заходів, який може наочно показати, чи дала політика бажані наслідки. Особливо придатний для суспільного експериментування;
- аналіз контрольних порівнянь – може використовуватись як доповнення до попереднього методу і передбачає наявність контрольних груп, з якими проводиться порівняння наслідків політики для цільової групи/бенефіціантів.

Показники (індикатори) є основою будь-якого моніторингу. Це засоби, за допомогою яких здійснюється моніторинг і визначається рівень прогресу щодо виконання окремих завдань програми, досягнення очікуваних результатів (коротко- та середньострокових) тощо.

Об'єктивно вимірювані показники (ОВП) – опис цілей за допомогою вимірюваних понять, цим самим створюється підґрунтя для оцінювання результатів виконаної діяльності. Таким чином, буде очевидним, що певну умову/результат виконано/досягнуто або не досягнуто. Визначення показників передбачає наступне:

- визначення якості;
- визначення цільової групи;
- визначення місця;
- визначення кількості;
- визначення часу;
- SMART (автономну аналітико-звітну процедуру).

Визначено наступні показники SMART:

- Specific – конкретний;
- Measurable – вимірюваний;
- Available – доступний;
- Realistic – реалістичний;
- Time-bound – обмежений у часі.

Показники описують результати програми в операційно вимірюваних величинах, як-от кількість, якість, тип бенефіціарів, час, місце тощо. Для потреб моніторингу застосовують різні типи показників (індикаторів).

1. Прямі та непрямі індикатори. Прямими є індикатори, що застосовуються тоді, коли зміни в об'єкті спостереження може помітити безпосередньо суб'єкт.

Зазвичай це стосується короткотермінових результатів. Прямий індикатор точніший, повніший та більш готовий для безпосереднього застосування, ніж непрямий. Непрямі індикатори використовуються замість прямих або як доповнення до них у випадках, коли досягнення (чи недосягнення) результатів (тобто змін в об'єкті спостереження):

- може бути зафіксованим і вимірним не безпосередньо, а лише опосередковано (наприклад якість життя, організаційний розвиток тощо);
- може бути безпосередньо вимірним, але вартість такого вимірювання буде невиправдано високою;
- може бути вимірним лише протягом тривалого часу після завершення заходу/програми.

2. Кількісні та якісні індикатори. Кількісні (статистичні) індикатори – показники, що мають кількісний вираз і позначаються такими поняттями, як число, частота, відсоток, частка тощо. Кількісними індикаторами можна описати, наприклад: частоту зустрічей та чисельність учасників, коефіцієнт зростання економіки, показники клімату, врожайність, рівень цін тощо. Якісні індикатори (судження, оцінка, сприйняття та відношення) – показники, що не мають кількісного виразу й можуть позначатися такими поняттями, як наявність, відповідність, якість, ступінь, рівень, задоволеність, обізнаність тощо. Залежно від потреб програми з допомогою якісних індикаторів можна описати, наприклад, ставлення до того чи іншого факту стейкхолдерів і споживачів, рівень їх задоволення, здатність до прийняття рішення та самооцінки, зміна поведінки тощо. На практиці бажано витримувати баланс між кількісними та якісними індикаторами. Важливо, щоб стейкхолдери програми спільно визначили індикатори ще на етапі планування.

3. Індикатори процесу та результатів реалізації програми. За допомогою індикаторів результатів реалізації програми можуть визначатися такі складові, як упроваджені технології, тренінгові матеріали, які віддруковано та розповсюджено, або зростання доходів домоволодінь тощо. Індикатори ж процесу реалізації програми, як правило, завжди якісні й покликані визначити, яким чином технології були розроблені та впроваджені, як збільшуються доходи і хто в цьому брав участь. Деякі із цих індикаторів можуть бути суб'єктивними, і тому кінцевим користувачам чи учасникам заходу (проєкту) може бути поставлено запитання підтвердити чи спростувати факт існування того чи іншого результату. Джерело інформації в таких випадках теж суб'єктивне.

4. Проміжні та підсумкові індикатори. Міжсекторні індикатори. Проміжні індикатори встановлюються для визначення результату в певні періоди чи на певних етапах реалізації програми. Тому вони фактично слугують контрольними відмітками для досягнення очікуваних кінцевих результатів. Індикатори кінцевих результатів програми є за своєю суттю підсумковими. Індикатори, що відображають специфіку певної галузі чи сектору (наприклад індикатори розвитку

сілського господарства), та суто технічні індикатори мають бути збалансованими шляхом доповнення їх іншими, які мають міжсекторний характер і покликані відображати, наприклад, питання соціального розвитку, тендерної рівності, екологічної безпеки, розвитку громадянського суспільства тощо.

У процесі відбору індикаторів застосовують низку критеріїв:

- Відповідність: чи дає змогу індикатор виміряти прогрес щодо виконання окремих етапів і досягнення результатів програми;
- Чутливість: якщо відбуватимуться зміни, чи буде індикатор чутливим до них;
- Простота і доступність: чи буде інформація доступною для збирання та чи легко її буде збирати;
- Надійність: чи будуть дані, необхідні для індикаторів, надійними та сумірними протягом тривалого часу;
- Простота: чи складно буде обчислити величину індикатора;
- Практичність: чи буде отримана інформація використана для прийняття рішення та вивчення досвіду;
- Об'єктивність: чи зможуть всі, хто ознайомлюється з даними, дійти спільного висновку;
- Дешевизна: чи будуть витрати на отримання інформації зіставними з користю від моніторингу;
- Представництво: чи даватиме змогу індикатор оцінити представництво вікових груп, статі, бенефіціарів тощо;
- Невизначеність щодо цілей політики. Зважаючи на те, що цілі політики розмиті, нечіткі і це, звичайно, утруднює визначення рівня їх реалізації, потрібна підтримка коаліції більшості: з різними цінностями, інтересами тощо;
- Труднощі встановлення причинності. Зважаючи на те, що оцінювання вимагає детермінізації соціальних змін, виникають труднощі з установленням їх причинно-наслідкових зв'язків;
- Розпорошеність впливів політики. Оскільки політика справляє вплив, крім груп, на які вона спрямована, й на інші групи та індивідів, його слід обов'язково враховувати, оскільки він може бути як символічним і матеріальним, так і в консенсусному поєднанні;
- Труднощі з отриманням даних. Це досить серйозна перешкода в практиці проведення оцінювання. Аналітики-експерти з власного досвіду знають про брак точних і адекватних даних та неупередженої інформації для виявлення реального впливу чи наслідків політики;
- Офіційний опір. Оприлюднення даних та інформації щодо результативності й ефективності політики викликає офіційний опір висвітленню негативних наслідків діяльності адміністративних органів

чи окремих осіб. Він виявляється в применшенні значення оцінювання, відмові в доступі до інформації, ЗМІ, попередженнях, структурних тисках чи особистих впливах. При цьому слід мати на увазі організаційну інерцію - опір будь-яким змінам з боку організації як структури;

- Обмеження в часі. На цьому вже неодноразово наголошувалося, що і часові обмеження є серйозною перешкодою у проведенні оцінювання, оскільки політики очікують швидких суспільних змін, на відміну від структурних, а управлінці намагаються обмежити цю швидкість. Часовий чинник - це суттєвий елемент оцінювання, адже він дає змогу враховувати довготривалі ефекти політики;
- ігнорування наслідків оцінювання. «Невідповідні» результати оцінювання можуть критикуватися, ігноруватися або визнаватися за помилкові. Аргументами невизнання оцінювання є:
 - недосконала структура програми;
 - використання неадекватних даних;
 - помилковість висновків.

Дії керівника щодо проведення моніторингу:

- 1) визначте, які дані потрібно зібрати. Проведіть ретельний аналіз цілей заходу та встановлених вимог щодо звітності:
 - 1) різні звіти містять різні види даних, що служать різним цілям, зокрема залежно від моменту, коли вони були прописані у циклі політики:
 - необхідно чітко зрозуміти, які дані потрібно зібрати та які наявні дані та шляхи їх збору вже існують;
 - надавачі даних будуть варіюватися залежно від заходу та показника. Іноді потрібні дані від окремих заінтересованих сторін (наприклад, підприємств чи громадян); іноді вони можуть надходити від колективного органу (наприклад, організації підприємств чи споживачів, на місцевому / регіональному / національному рівні);
 - слід докласти всіх зусиль, щоб уникнути надмірного навантаження на заінтересовані сторони з точки зору вимог в рамках моніторингу;
 - 2) визначте, коли та яким чином потрібно збирати дані. Коли стає зрозумілим, що є потреба у даних, необхідно уважно розглянути питання стосовно часу та процес їх збирання:
 - 1) для створення належної системи моніторингу необхідно встановити чіткий зв'язок між цілями та показниками, пам'ятаючи про необхідність вчасно зібрати необхідні нові дані для виконання вимог щодо звітності:
 - важливо знати, які дані вже збираються і коли, щоб уникнути запитів на ті самі дані декілька разів або створення нового адміністративного

навантаження, вимагаючи додаткові дані у той час, як існуючі дані охоплюють в основному туж саму сферу. Адміністративне навантаження має зберігатися по відношенню до тих даних, які є абсолютно необхідними;

- розумне використання технологій може зменшити витрати – збирання даних у електронному вигляді від самого початку дешевше, ніж періодичні інтерв'ю або опитування. У довгостроковій перспективі регулярні системи моніторингу можуть бути більш ефективними, ніж одноразові заходи, а також надавати інформацію щодо існуючих тенденцій;
- для кожної ініціативи слід перевіряти існуючі інструменти, системи, підходи, стандарти тощо, щоб визначити те, що можна використати повторно – з метою уникнути необхідності винаходити велосипед або створювати нові системи для кожної сфери політики. Всі ці системи та рішення мають бути «відкритими» наскільки це можливо, тобто сприяти використанню відкритих стандартів та відкритих даних;
- строки збору даних слід розглядати з урахуванням прогресу виконання вимог щодо реалізації та звітування в рамках завдання чи заходу. Бажаний результат заходу політики може не досягатися протягом багатьох років, і це має відобразитися в механізмах моніторингу. Якщо фіксування остаточного результату політики займає надто багато часу або якщо результат є неможливим, може бути необхідним проведення моніторингу проміжних або допоміжних результатів. Знову ж таки, їх потрібно визначити на початку розробки політики;
- ретельне планування майбутнього збору даних також має важливе значення для забезпечення можливості визначити та повністю вирішити можливі питання етики і права на особисте життя, а також для забезпечення прозорості витрат щодо надання даних і планування механізмів із забезпечення якості, зберігання та передачі даних.

2) належна система моніторингу пов'язує цілі з відповідними показниками.

Кожен показник має бути чітко визначений. Навіть невеликі відмінності у визначенні можуть мати важливі наслідки як з точки зору точності/надійності, так і з точки зору витрат, пов'язаних зі збором даних. Чітке визначення, у тому числі одиниці вимірювання, є особливо важливим. Зведення даних може стати проблематичним, якщо визначення не надається, або якщо показники не розраховуються послідовно:

- показники виконання завдань – вони стосуються конкретних результатів завдання чи заходу;
- показники ефективності/результативності – вони відповідають

- негайним наслідкам заходу з особливою увагою до прямих адресатів;
- показники впливу – вони пов'язані з передбачуванням результатом в рамках завдання чи заходу з точки зору впливу у більш широких економічних/соціальних аспектах, крім тих, на які захід впливає безпосередньо;
- 3) регулярність вимірювань має наслідки для загальних витрат, пов'язаних зі збором даних. Що стосується джерел даних, то завжди бажано використовувати існуючі джерела даних максимально для того, щоб зменшити витрати;
- 4) базові дані дозволяють оцінювати досягнутий прогрес. Якщо ми не знаємо, звідки ми почали, то не можемо сказати, який прогрес досягнуто.

Цілі політики повинні мати кінцевий термін досягнення та числові позначення. Дані мають збиратися на відповідному рівні з урахуванням сукупного навантаження, який вони можуть викликати.

Ключові вимоги щодо дій керівника при організації проведення моніторингу:

- переконайтеся, що можна буде оцінити ефективність політики, уникаючи при цьому непотрібних або повторюваних запитів на отримання даних та інформації;
- проведіть оцінку впливу, щоб визначити майбутні механізми моніторингу та оцінювання, які мають виявити потреби у даних та дані;
- визначте/розробіть механізми та показники моніторингу, які будуть забезпечувати необхідну інформацію для подальшої оцінки ефективності завдання, заходу, одночасно мінімізуючи витрати на збір даних;
- переконайтеся, що механізми моніторингу, які початково були викладені в оцінці впливу, оновлюються для відображення остаточно затвердженої політики, програми тощо.

Для забезпечення ефективності реалізації державної політики, реформ та програм обов'язково повинна бути система отримання інформації і контролю за результатами і наслідками прийнятих рішень і впровадженої державної політики, реформ та програм (далі – державна політика) в цілому, а тому важливим елементом їх реалізації є оцінка дієвості державної політики (або оцінка результатів реалізації). Відсутність цієї важливої ланки дуже знижує ефективність всієї державної політики і, більше того, без оцінки попередньої роботи вкрай складно розробляти майбутню стратегію та регулювати державну політику. Отже, оцінка результатів формування і реалізації державної політики забезпечує зворотний зв'язок.

Оцінювання – це з'ясування реалій політики та її головних дійових осіб, критерії і процедури вибору альтернативи, застосування інструментів утілення рішення в життя і встановлення меж дії/бездії політики.

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

Оцінка допомагає керівникам вирішити питання про подальшу долю політики: залишити її без змін, модифікувати, відмовитися від її впровадження і проаналізувати можливість розробки нової політики. Тобто, оцінка дає змогу зрозуміти чи була політика успішною і чи сприяла вона вирішенню суспільних проблем, які фактори сприяли її успішності чи призвели до невдачі.

Зобов'язання стосовно проведення оцінки включене в статтю 318 Договору про функціонування Європейського Союзу. Подальші галузеві вимоги щодо оцінки також включені безпосередньо до Договорів ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки; загальної політики у сфері безпеки та оборони; досліджень у сфері розвитку технологій та космічних систем; промисловості; зайнятості; соціальної політики та охорони здоров'я. Більш конкретні вимоги часто вписані у окремі правові акти. Традиційно, проводять оцінку стосовно окремих завдань, але підвищена увага до ефективності призводить до створення нового типу оцінки – перевірки відповідності.

Перевірка відповідності схожа з оцінкою окремого заходу, за винятком того, що вона охоплює групу заходів, які мають певний зв'язок один з одним, що виправдовує їх спільне оцінювання (звичайно, загальний набір цілей).

У процесі перевірки відповідності має приділятися особлива увага виявленню синергій (наприклад, підвищення ефективності, спрощення, зниження витрат, зменшення навантаження) або проявлень неефективності (наприклад, надмірне навантаження, дублювання, прогалини, невідповідності та/або застарілі заходи) в межах групи заходів, які можуть з'являтися з часом, а також надаватися допомога визначенню сукупного впливу заходів, що охоплюються, з урахуванням як витрат, так і переваг.

Оцінка окремих заходів та перевірка відповідності напрямів діяльності є комплементарними та взаємодоповнюючими інструментами. Хоча оцінка окремих заходів надає більш детальну інформацію стосовно окремих елементів, вона не завжди показує повну картину, і часто це вимагає більш стратегічного та глобального бачення. Процедури перевірки відповідності можуть бути об'єднані у один захід з оцінювання, що в іншому випадку здійснювались би окремо і, можливо, менш послідовно. Перевірка відповідності може забезпечити економію, що досягається за рахунок масштабів, і зосередити увагу на загальних цілях та ефективності. Її сильна сторона полягає у характеристиці сукупних наслідків застосовуваної нормативної бази – вони не характеризуються у ході оцінювання окремих ініціатив, а кумулятивні наслідки не обов'язково відповідають сумі наслідків, визначених шляхом оцінки окремих заходів.

Загальна методика визначення показників виконання програм – кількісних і якісних параметрів, за якими визначають, чи було досягнуто запланованих цілей, та методологія розроблення та впровадження моніторингу досягнення цільових показників офіційно не визначені.

У разі коли програма має кількох державних замовників, зазначені звіти готує державний замовник-координатор на основі звітів, що подають інші державні замовники в установлений ним строк.

Державний замовник програми подає Кабінетові Міністрів України щорічні звіти про результати виконання програми до 1 березня року, що настає за звітним періодом (якщо не визначено інший строк), і проміжні – у строк, установлений актом про її затвердження.

Щорічні та проміжні звіти містять інформацію про мету програми, дату прийняття та номер нормативно-правового акта, яким її затверджено, про державних замовників та виконавців програми, строк її виконання, обсяги та джерела фінансування з визначенням конкретних бюджетних програм (код, назва бюджетної програми), в рамках яких фактично здійснювалося фінансування, а також результати виконання завдань і заходів, визначених програмою, за звітний період, оцінку ефективності та пропозиції щодо подальшого її виконання.

Після закінчення встановленого строку виконання програми державний замовник не пізніше ніж у тримісячний строк складає заключний звіт про результати виконання програми та подає його Кабінетові Міністрів України разом з узагальненим висновком про результати виконання програми, підготовленим Мінекономрозвитку разом з Мінфіном, Мінсоцполітики, МОН, іншими органами державної влади.

Заключний звіт повинен містити основні дані про програму, її мету та результати досягнення мети, інформацію про фактичні обсяги та джерела фінансування програми, виконання завдань і заходів, оцінку ефективності виконання програми.

Контроль за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів здійснюється відповідно до законодавства.

Державний замовник програми організовує опублікування заключного звіту про результати виконання програми, крім звіту про результати виконання програми, що містить інформацію, яка становить державну таємницю, в офіційних засобах масової інформації та розміщує його на своєму вебсайті.

Показники ефективності виконання програмних заходів враховуються при прийнятті управлінських рішень щодо уточнення завдань та заходів державних цільових програм, визначення їх пріоритетності при формуванні переліку державних цільових програм, які планується виконувати у відповідному році з використанням коштів державного бюджету, для розроблення державними

замовниками державних цільових програм методик оцінки ефективності виконання конкретних програм.

Оцінювання здійснюється на підставі різних підходів. Загалом слід розрізнити такі його типи:

- формувальне – отримання інформації, яка забезпечує зворотний зв'язок під час розробки напряму політики, що сприяє поліпшенню оцінювання;
- підсумкове – після закінчення формування напрямів політики.

Залежно від завдання, яке стоїть перед експертом, виділяють такі типи оцінювання:

1. Оцінювання послідовності дій/заходів дає концептуальні відповіді на запитання:

- про логічну побудову програми (логічний взаємозв'язок між причинами й наслідками);
- про операційну логіку та послідовність дій у рамках програми.

Оцінювання послідовності дій/заходів дає змогу оцінити правильність послідовності етапів роботи та виявити рівень і характер впливу такої послідовності на ефективність та результативність програми.

2. Попереднє оцінювання операційної стратегії здійснюється до початку реалізації програми. Воно дає змогу зрозуміти, як взаємодіють окремі частини програми як між собою, так і з ресурсами, необхідними на виконання програми. Таке оцінювання дає змогу відповісти на запитання типу: чи достатньо людських ресурсів відповідної кваліфікації, необхідних для виконання складових частин програми? Чи своєчасно будуть надані фінансові, технічні та інші засоби для виконання програми згідно з графіком тощо. Крім того, таке оцінювання дає змогу визначити, чи відповідають цілі програми поточній ситуації (яка може змінитися з часом), чи правильно визначено обсяг ресурсів, необхідних для впровадження програми, тощо. Загалом з допомогою такого оцінювання мінімізуються ризики.

3. Оцінювання процесу реалізації дає змогу отримати детальну інформацію про те, чи реалізується програма за планом, а також чи відчувають і сприймають бенефіціари короткотермінові результати програми. Таке оцінювання доповнює зворотний зв'язок і тому допомагає керівництву.

4. Оцінювання шляхом дослідження окремих ситуацій (case study) дає змогу керівництву програми вчитися на прикладах шляхом вивчення вдалого й невдалого досвіду, щоб у подібних ситуаціях повторювати рішення або, навпаки, відразу шукати інші. В цьому разі сила рішення має вирішальне значення.

5. Оцінювання довготермінових ефектів програми, або оцінювання впливу проводиться, як правило, через 3-7 років після завершення програми для визначення її реального (або сукупності програм) впливу на суспільство. За допомогою такого оцінювання виявляють справжні причинно-наслідкові зв'язки між поставленими цілями та досягнутими результатами.

6. Мега-оцінювання покликане об'єднати результати кількох оцінювань

(коротко-, середньо-, довготермінових), відомих досліджень тощо стосовно певної тематики. При цьому, використовуючи загальні критерії та зводячи різноманітні дані, роблять висновок щодо надійності та дієвості отриманих результатів.

Існують такі форми оцінювання.

- Завчасне оцінювання (Appraisal): критична перевірка потенційної цінності (корисності) справи (наприклад програми), здійснюване до моменту прийняття рішення щодо початку впровадження.
- Моніторинг (Monitoring): постійне відстеження прогресу впровадження програми задля визначення відповідності планові та прийняття необхідних рішень щодо вдосконалення діяльності.
- Критичний огляд (Review): періодичне або спеціальне, часто швидке визначення стану виконання програми, до якої не застосовують звичайного оцінювання. Критичні огляди, як правило, застосовують до операційних питань.
- Обстеження (Inspection): загальна перевірка, спрямована на виявлення слабких місць та збоїв у роботі і внесення пропозицій щодо коригування.
- Розслідування (Investigation): спеціальна перевірка заяви щодо порушення та забезпечення доказів для можливого судового переслідування чи дисциплінарного покарання.
- Аудит (Audit): визначення адекватності управлінського контролю для забезпечення: ефективного використання ресурсів; збереження фондів; надійності фінансової та іншої інформації; відповідності чинному законодавству та політиці, чинним правилам; ефективності управління ризиками; адекватності організаційної структури, систем і процесів.
- Дослідження (Research): системне вивчення, призначене для створення чи розвитку знань.
- Внутрішнє управлінське консультування (Internal Management Consulting) : консультаційні послуги, покликані допомогти керівництву запровадити зміни, зумовлені організаційними й управлінськими проблемами, та вдосконалити внутрішні робочі процеси.

Існують такі етапи процесу оцінки державної політики:

- 1) визначення цілей та об'єкту оцінки, адже без них неможливо точно встановити та виміряти успіх і прорахунки політики;
- 2) виконання оцінки за допомогою наукових методів збору та оцінки інформації. Слід пам'ятати, що від точності аналізу та узагальнення статистичних даних залежить результат оцінювання;
- 3) отримання інформації та вироблення рекомендацій для керівників.

Як правило, оцінку рекомендується проводити тільки після того, як пройшло достатньо часу з моменту реалізації заходу для того, щоб була можливість зібрати достатньо повні дані.

Дії керівника щодо проведення оцінки:

- 1) з'ясуєте, яка ситуація склалась після початку реалізації державної політики, яким чином цей захід був впроваджений та/або застосований, що сталося/відбувається з різними заінтересованими сторонами. Першим кроком оцінки є розуміння загальних обставин, контексту та поточної ситуації в рамках заходу.
- 2) проаналізуйте прогрес у досягненні цілей заходом, шукаючи інформацію щодо того, чому та чи пов'язані ці зміни із державною політикою, та яким чином:
 - відповідь на це питання не має обмежуватись висвітленням того, чи здійснюється державна політика у правильному напрямку. Слід прагнути визначити фактори, що заважають або перешкоджають досягненню прогресу, і те, як вони пов'язані (або не пов'язані) із цим заходом;
 - у ході аналізу результативності розглядається, наскільки успішними були дії державного органу стосовно досягнення цілей або прогресу у цьому напрямку. Результатом оцінки має бути висновок щодо прогресу, який був досягнутий на цей момент, та ролі дій державного органу у сприянні змінам, що спостерігаються. Якщо цілі (загальні, конкретні, операційні) не були досягнуті, а намічений графік не виконується, слід провести оцінку того, які заплановані результати не були досягнуті, і які фактори вплинули на те, що у деяких питаннях був досягнутий прогрес, а у деяких – ні. Слід також розглянути можливість досягнення цілей відповідно до графіку або раніше встановленого строку;
 - у ході аналізу потрібно також спробувати визначити, чи мали місце будь-які непередбачувані або неочікувані наслідки.
- 3) уважно проаналізуйте як витрати, так і переваги державної політики, оскільки вони належать до різних заінтересованих сторін, з визначенням, які фактори обумовлюють ці витрати/переваги та яким чином ці фактори пов'язані з державною політикою:
 - відповідь на це питання має містити дані щодо фактичних витрат і переваг з чітким визначенням, які з них можуть бути пов'язані з державною політикою, а які ні. Аналіз ефективності є ключовим джерелом для формування політики, допомагаючи як особам, що відповідають за розробку політики, так і заінтересованим сторонам робити висновки стосовно того, чи є витрати, пов'язані з державною політикою, пропорційними перевагам;
 - ефективність включає огляд взаємозв'язків між ресурсами, що використовуються у ході реалізації державної політики, та змінами, викликаними нею (які можуть бути позитивними чи негативними).

- Відмінності у тому, як розглядається та здійснюється державна політика, можуть мати значний вплив на наслідки, тому цікаво буде розглянути, чи надають інші варіанти ті ж самі переваги при меншій вартості (або більше переваг при однаковій вартості);
- аналіз ефективності може відрізнятись залежно від типу заходу, що оцінюється. Типовий аналіз ефективності включатиме перевірку адміністративного та регуляторного навантаження і розглядатиме аспекти спрощення – вони важливі для всіх оцінок. Коли це доцільно, результати оцінювання мають точно визначати сфери, у яких існує потенціал для зменшення неефективності, зокрема регуляторного навантаження, та спрощення заходу;
 - усі зусилля, спрямовані на підтримку та реалізацію заходу, можуть бути розбиті на різні категорії, такі як: персонал, здійснені закупівлі, час та/або персонал тощо. Ці витрати можуть бути пов'язані з різними аспектами державної політики і розглядаються на фоні досягнутих переваг;
 - в рамках належної оцінки мають бути вжиті активні зусилля для того, щоб вийти за рамки якісної характеристики різних витрат та переваг державної політики і намагатися оцінити їх кількісно. Незалежне оцінювання проводиться для з'ясування того, чи є ефективними та результативними методи дії державних органів у суспільних перетвореннях, чи є ефективними та результативними державні програми, чи можна підвищити ефективність і результативність державних програм і методів діяльності державних органів у суспільних перетвореннях, і якщо можливо, то як це можна зробити;
- 4) розгляньте цілі державної політики та з'ясуйте, наскільки вона (все ще) відповідає (поточним) потребам та проблемам:
- відповідь на це питання має визначити, чи існує невідповідність між цілями державної політики та (поточними) потребами або проблемами. Це ключова інформація, яка допоможе тим, хто відповідає за формування політики, приймати рішення щодо продовження, зміни або припинення заходу;
 - актуальність включає огляд зв'язків між потребами та проблемами в суспільстві та цілями державної політики. З часом все змінюється – певні цілі можуть бути виконані або замінені; змінюються потреби та проблеми, виникають нові. Аналіз актуальності є дуже важливим – адже якщо державна політика не допомагає вирішувати поточні потреби чи проблеми, то не має значення, наскільки результативною, ефективною та узгодженою вона є – цей крок більш не підходить. Ось чому існує тісний зв'язок між аналізом актуальності та критеріями доданої вартості, що оцінюють, чи залишається обґрунтованим реалізація заходу.

- 5) розгляньте, наскільки добре працює державна політика на внутрішньому рівні та із зовнішніми чинниками, факторами:
- відповідь на це питання має містити дані стосовно того, в яких сферах та наскільки добре державні політики працюють разом (наприклад, для досягнення спільних цілей або у якості додаткових дій), або вказувати на ті сфери, де існують протиріччя (наприклад, цілі, що є потенційно суперечливим, або підходи, які ведуть до неефективності);
 - жодна політика не існує у вакуумі. Є багато різних суб'єктів, що приймають участь у багатьох різних заходах державної політики, як всередині, так і ззовні. Навіть невеликі зміни в тому, як розробляється або здійснюється державна політика, може викликати покращення чи невідповідність з іншими поточними заходами. Оцінка узгодженості полягає у розгляді того, наскільки добре чи погано різні заходи працюють разом;
 - перевірка внутрішньої узгодженості означає огляд того, як різні внутрішні компоненти політики працюють разом для досягнення цілей. Подібні проблеми можуть виникати ззовні на різних рівнях: наприклад, між заходами в рамках однієї галузі політики (наприклад, конкретний захід стосовно питної води та більш розгорнутою політикою у сфері водних ресурсів) або у сферах, які, можливо, мають працювати разом (наприклад, політика у галузі водних ресурсів та політика у галузі хімікатів або хімічні препарати та здоров'я і безпеки). В самому широкому сенсі в рамках зовнішньої узгодженості може розглядатися відповідність міжнародним угодам/деклараціям (наприклад, державна політика щодо ринку праці може розглядатися з точки зору узгодженості з конвенціями МОП);
 - увага до питання узгодженості може варіюватися залежно від типу оцінки та є особливо важливою під час перевірки відповідності, у процесі аналізу узгодженості шукаються ознаки синергії чи невідповідності між заходами у відповідній галузі, які, як очікується, працювати разом. Узгодженість з (обмеженою кількістю) інших заходів важливо перевірити навіть при оцінці окремо взятого заходу державної політики.

Експерти міжнародних організацій (ООН, ЄС, Рада Європи та ін.) виробили наступні рекомендації для органів влади, які мають сприяти практичному впровадженню принципів «належного врядування»:

- нові підходи до вироблення та впровадження політики, зокрема на засадах широкого консенсусу з різними групами населення;
- стратегічне бачення управління людськими ресурсами;

- орієнтація на попит, збільшення поінформованості щодо основних напрямів та пріоритетів політики;
- проєктний менеджмент;
- створення широкої мережі навчальних інституцій, забезпечення взаємозв'язку між навчальним процесом та практичною діяльністю;
- розвиток інституційної спроможності органів влади.

Для імплементації належного врядування в Україні важливими передумовами мають стати розвиток відповідного політичного середовища та законодавчого поля, забезпечення кращої узгодженості у діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, забезпечення більшої відкритості та ефективності у їх діяльності.

4.4. Корисні посилання

1. Закон України від 11 вересня 2003 року № 1160-IV «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».
2. Постанова Кабінету Міністрів України від 11 березня 2004 року № 308 «Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта».
3. Постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 року № 950 «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України».
4. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 07 лютого 2007 року № 32-р «Про забезпечення діяльності груп аналізу політики у центральних органах виконавчої влади та Секретаріаті Кабінету Міністрів України».
5. Державне управління : європейські стандарти, досвід та адміністративне право / За заг. ред. Авер'янова В.Б. – К. : Юстініан, 2007.
6. Державне управління : курс лекцій / За заг. ред. Д.І. Дзвінчука. – 2-ге видання. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2012. – 616 с.
7. Енциклопедичний словник з державного управління / Уклад. : Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; За ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
8. Кравченко В.В. Конституційне право України : навчальний посібник [вид. 3-тє, виправл. та доповн.] / В.В. Кравченко. – К. : Атіка, 2004. – 512 с.
9. Крушельницька О.В. Управління персоналом : навчальний посібник / Крушельницька О.В., Мельничук Д.П. – К. : Кондор, 2003. – 180 с.
10. Лазор О.Д. Державна служба в Україні : навчальний посібник / Лазор О.Д., Лазор О.Я. – К. : Дакор, 2009. – 310 с.
11. Орбан-Лембрик Л.Е. Психологія управління : навчальний посібник / Л.Е. Орбан-Лембрик. – К. : Академвидав, 2006. – 240 с.
12. Ресурси розвитку. Адміністративна реформа в Україні / Упорядники М. Пухтинський, Е. Рахімулов. – К. : Логос, 2002. – 308 с.
13. Толкованов В.В. Розвиток належного урядування на місцевому і регіональному рівнях / В. Толкованов // Вісн. держ. служби України. – 2011. – № 3. – С. 4-8.
14. Юридичний словник-довідник / за ред. Ю.С. Шемшученка. – К. : Феміна, 1996.
15. Addink H., Good Governance: Concept and Context». Oxford University Press, 2019.
16. Albertini J.-B., Berenguer C., Marx J.-L. Dictionnaire juridique, Pouvoirs locaux. – Paris: Dalloz, 1993. – 580 p.

17. Becet J.-M. Les institutions administratives. – 3^{ème} éd. – Paris : Economica, 1999. – 331 p.
18. Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. Dictionnaire des politiques publiques. – Paris : Sciences Po, 2004. – 475 p.
19. Braibant G. Le droit administratif français. – 6^{ème} éd. – Paris : Dalloz, 2002. – 640 p.
20. Cabrillac R. Dictionnaire du vocabulaire juridique. – Paris : Juris-Classeur, 2002. – 393 p.
21. Chagnollaud D. Droit constitutionnel contemporain. – 3^{ème} éd. – Paris : Colin, 2003. – tome 1. – 390 p.
22. Chatelet F., Duhamel O., Pisier E. Dictionnaire des oeuvres politiques. – 3^{ème} éd. – Paris : PUF, 1995. – 1319 p.
23. Cohendet M.-A. Droit constitutionnel. – 2^{ème} édition. – Paris : Montchrestien, 2002. – 348 p.
24. De Forges J.-M. Droit administratif. – 6^{ème} éd. – Paris : PUF, 2002. – 391 p.
25. Dubouis L., Peiser G. Droit public. – 16^{ème} éd. – Paris : Dalloz, 2003. – 261 p.
26. Duhamel O., Meny Y. et al. Dictionnaire constitutionnel. – Paris : PUF, 1992. – 1112 p.
27. Dupuis G., Guedon M.-J., Chretien P. Droit administratif. – 9^{ème} éd. – Paris : Dalloz, 2004. – 682 p.
28. Favoreu L., Gaia P., Pfersmann O. Droit constitutionnel. – 7^{ème} éd. – Paris : Dalloz, 2004. – 931 p.
29. Georges P., Siat G. Droit public. – 14^{ème} éd. – Paris : Sirey, 2003. – 379 p.
30. Gohin O. Institutions administratives. – Paris : E.J.A., 2002. – 782 p.
31. Laubadere A., Venezia J.-C., Gaudemet Y. Droit administratif. – 17^{ème} éd. – Paris: LGDJ, 2002. – 459 p.
32. Lombard M. Droit administratif. – 5^{ème} éd. – Paris : Dalloz, 2001. – 460 p.
33. Moreau J. Droit public. – 4^{ème} éd. – Paris : Economica, 2001. – Tome I. – 572 p.
34. Pactet P., Melin-Soucramanien F. Droit constitutionnel. – 23^{ème} éd. – Paris : Colin, 2004. – 656 p.
35. Pactet P. Institutions politiques. Droit constitutionnel. – 22^{ème} éd. – Paris : Dalloz, 2003. – 667 p.
36. Ricci J.-C. Droit administratif, – 4^{ème} éd. – Paris : Hachette, 2004. – 159 p.
37. Rouault M.-C. Droit administratif, – 2^{ème} éd. – Paris : Gualino, 2004. – 272 p.
38. A White Paper, European Governance, Comission of the European Communities. – Access mode : <http://upi.org.ua>

Підведення підсумків

Очікуваним результатом навчання за цим навчальним курсом є:

- засвоєння знань про сутність та значення «належного врядування», зокрема в рамках реалізації реформи публічного управління;
- розуміння передумов виникнення і особливостей розвитку концепції «належного врядування»;
- володіння правовими основами діяльності Верховної Ради України та інформацією про зміни у законодавчих і нормативно-правових актах з питань належного врядування, усвідомлення передумов і наслідків їх прийняття для суспільства;
- оволодіння інформацією про шляхи реформування кадрового потенціалу та модернізації державного управління (в контексті впровадження стандартів «належного врядування»);
- усвідомлення необхідності розвитку професійних компетентностей та реалізації демократичних принципів щодо забезпечення «належного врядування»;
- оволодіння підходами аналізу політики та оцінювання результативності врядування;
- оволодіння технологіями ефективного управлінського спілкування, підготовки і проведення комунікаційних заходів у процесі розробки і реалізації управлінських рішень;
- оволодіння вміннями щодо підготовки організаційно-розпорядчих документів та ін.

Підвищення кваліфікації (за цим навчальним курсом) здійснюється для усіх працівників Апарату ВРУ, зокрема для працівників, вперше прийнятих на державну службу, а також при просуванні та зайнятті вищої посади в Апараті ВРУ. Зміст навчання спрямований на оновлення та поглиблення професійних компетентностей державних службовців з питань належного врядування (на основі правових, економічних, управлінських, соціально-гуманітарних, а також спеціальних фахових знань та умінь, необхідних для реалізації публічного управління і адміністрування).