

**НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ
УКРАЇНИ**

НАВЧАЛЬНО-НАУКОВО-ВИРОБНИЧИЙ ЦЕНТР

Кафедра публічного адміністрування у сфері цивільного захисту

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

за другим (магістерським) рівнем вищої освіти

на тему:

**Формування системи публічного управління соціально-економічним
розвитком**

курсу за другим (магістерським) рівнем
вищої освіти групи МПУА-22-711
спеціальність (освітньо-професійна програма)
281 «Публічне управління та адміністрування»
(публічне управління та адміністрування)

Кондратьєв Ю.О.
(ім'я та прізвище)

Керівник: Домбровська С.М .

Рецензент: Шведун В.О.

Харків – 2024

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ
Навчально-науково-виробничий центр
Кафедра публічного адміністрування у сфері цивільного захисту
Освітньо-кваліфікаційний рівень магістр публічного управління та адміністрування
Спеціальність 281 "Публічне управління та адміністрування"

ЗАТВЕРДЖУЮ

Завідувач кафедри публічного
адміністрування у сфері цивільного
захисту

_____ С. В. Майстро

" ____ " _____ 2024 року

ЗАВДАННЯ

НА МАГІСТЕРСЬКУ РОБОТУ СЛУХАЧА

Кондратьєв Юрій Олександрович

1. Тема роботи **«Формування системи публічного управління соціально-економічним розвитком».**

Керівник роботи – Домбровська С.М., д.держ.упр. проф.

затверджені наказом ректора НУЦЗУ від "19" вересня 2023 р. № 210

2. Строк подання слухачем роботи 12 січня 2024 р.

3. Вихідні дані до роботи:

4. Зміст магістерської роботи: **Формування системи публічного управління соціально-економічним розвитком**

5. Перелік графічного матеріалу: *актуальність теми дослідження; об'єкт та предмет дослідження; мета та завдання дослідження; обґрунтування теоретичних засад та розроблення засобів удосконалення публічного управління соціально-економічним розвитком; проблеми сучасного стану соціально-економічного розвитку; теоретичні основи соціально-економічного розвитку; стратегічні пріоритети модернізації публічного управління соціально-економічного розвитку.*

6. Консультанти розділів роботи

Розділ	Прізвище, ініціали та посада керівника	Підпис, дата	
		завдання видав	завдання прийняв
1	<i>Домбровська С.М., д.держ.упр.</i>		
2	<i>Домбровська С.М., д.держ.упр.</i>		
3	<i>Домбровська С.М., д.держ.упр.</i>		

7. Дата видачі завдання 25 лютого 2023 р.

КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

№ з/п	Назва етапу	Строк виконання етапу	Примітка
1	Вибір та затвердження теми	15.09.2023	
2	Оформлення бланку завдання	22.09.2023	
3	Підготовка розгорнутого плану магістерської роботи	25.10.2023	
4	Опрацювання теоретичного матеріалу за темою, підготовка 1 розділу роботи	10.11.2023	
5	Обробка емпіричних і статистичних даних, підготовка 2 розділу роботи	14.11.2023	
6	Узагальнення рекомендації щодо вирішення досліджуваної проблеми, підготовка 3 розділу роботи	20.11.2023	
7	Доопрацювання змістовної частини роботи	23.12.2023	
8	Подача роботи на кафедру	12.01.2024	

Слухач
Керівник роботи

Кондратьєв Ю.О.
Домбровська С.М.

АНОТАЦІЯ

Магістерська робота слухача Кондратьєва Юрія Олександровича університету **Формування системи публічного управління соціально-економічним розвитком.**

У магістерській роботі систематизовано теоретико-методологічні засади і зміст наукової проблеми формування ефективної системи регулювання соціально-економічним розвитком, викладені у розробках.

Методологічну основу роботи становить діалектичний метод, який дозволяє виявити принципи, протиріччя, закономірності явищ та процесів у їх розвитку та взаємозв'язку. У роботі використовувалися методи структурно-системного аналізу, синергетичний підхід, інші методи теорії організації, теорії управління та ін.

Магістерська робота спирається на аналіз зарубіжних і вітчизняних джерел, у тому числі Інтернет-ресурсів.

Теоретична значущість роботи полягає у формуванні концептуальної моделі публічного управління, орієнтованої на надання якісних громадських послуг та забезпечує активну взаємодію органів публічного управління, населення та інших зацікавлених сторін у процесах управління соціально-економічного розвитку. Практична значущість дослідження у контексті модернізації механізму надання публічних послуг полягає у розвитку інструментів системи публічного управління (система роботи з наказами виборців, публічні слухання, бюджетно-податковий паспорт (бюджетно-податковий паспорт) та ін.), що забезпечують підвищення результативності функціонування територіальні системи публічного управління.

Ключові слова: публічне управління, соціально-економічний розвиток, механізми публічного регулювання, кадрове забезпечення, державна політика, ограні місцевого самоврядування.

ЗМІСТ

ВСТУП	7
1 Теоретичні основи і концептуальні підходи до формування системи публічного управління на різних рівнях влади.....	9
1.1 Сутність, структура та відмінні риси публічного управління.....	9
1.2 Публічне управління соціально-економічним розвитком: вітчизняний та зарубіжний досвід.....	20
1.3 Концептуальний підхід до процесу управління на різних рівнях влади.....	33
2 МЕТОДИЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИМ РОЗВИТОМ У КОНТЕКСТІ МОДЕРНІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМУ НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ.....	44
2.1 Механізм взаємодії представницьких та виконавчих органів державної влади, місцевого самоврядування, населення та інших зацікавлених сторін у процесі публічного управління.....	44
2.2 Методичні підходи до оцінки ефективності та результативності цільових програм у системі публічного управління соціально-економічним розвитком.....	62
2.3 Методичні аспекти формування та використання бюджетно-податкового паспорта як інструменту системи публічного управління та забезпечення підвищення ефективності взаємодії заінтересованих сторін...	80
3 ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ІНСТРУМЕНТАРІЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИМ РОЗВИТОМ ТЕРИТОРІЇ.....	85
3.1 Удосконалення механізмів виконання наказів виборців та проведення публічних слухань.....	85
3.2 Оцінка результативності та ефективності реалізації цільових програм у публічно-правових утвореннях	93

3.3 Стратегій формування корпоративного механізму управління соціально-економічним розвитком адміністративних утворень	102
ВИСНОВКИ.....	112
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	125

ВСТУП

Концепція соціально-економічного розвитку, стратегія інноваційного розвитку України визначили необхідність зміни взаємовідносин у системі «бізнес - суспільство (населення) - держава» і формування систем публічного управління всіх ієрархічних рівнях. Надання доступних та якісних державних послуг населенню та ефективне виконання державних функцій стає пріоритетним завданням органів публічного управління.

У процесі формування публічного управління попри динамічний розвиток нормативно-правової бази виявляються проблеми теоретико-методичного характеру. Відсутні концепції формування соціально-економічним розвитком території, науково обґрунтовані механізми прийняття управлінських рішень в галузі: визначення потреби у публічних послугах та оцінки їх якості, взаємодії органів публічного управління, населення та інших зацікавлених сторін. Потребує вдосконалення організаційно-методичний інструментарій моніторингу та оцінки результативності та ефективності діяльності органів влади, якості публічних послуг, виконання публічних функцій та ін.

Мета магістерської роботи полягає у розробці концептуальної моделі територіальної системи громадського управління та розвитку її інструментарію, що забезпечує сталий соціально-економічний розвиток території за умов модернізації механізму надання громадських послуг.

Ця мета зумовила постановку наступних завдань:

- узагальнення концептуальних підходів до формування системи публічного управління, виявлення зацікавлених сторін як суб'єктів громадського управління;
- виявлення кращих вітчизняних та зарубіжних практик формування системи публічного управління та оцінка результативності та ефективності її функціонування;

- формування концептуальної моделі системи публічного управління та елементів механізму її функціонування у контексті модернізації механізму надання публічних послуг;

- розробка рекомендацій щодо вдосконалення інструментів публічного управління та розширення участі населення, щодо оцінки результативності системи публічного управління з урахуванням ефективності та результативності реалізації державних програм та задоволеності населення.

Об'єктом магістерської роботи є система органів та інститутів публічного управління та механізми їх функціонування.

Предмет дослідження - управлінські відносини, що виникають у системі публічного управління соціально-економічним розвитком території в умовах модернізації механізму надання державних послуг та виконання громадських функцій.

РОЗДІЛ I

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ І КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ НА РІЗНИХ РІВНЯХ ВЛАДИ

1.1 Сутність, структура та відмінні риси публічного управління

Суспільство підтримує стабільність своєї життєдіяльності двома основними засобами: владним управлінням та нормативним регулюванням. У сучасних умовах формування громадянського суспільства, крім державної влади, функціонують органи місцевого самоврядування, інститути прямої демократії, політичні партії та громадські організації (об'єднання), які виконують покладені на них публічні функції.

Вживання понять «суспільні функції», «громадське управління» стає помітним у вітчизняній науковій літературі. Разом з тим, вимагає уточнення сутність та зміст публічного управління, оскільки до цього часу в деяких публікаціях це поняття ототожнюється з державним.

Поняття «публічний» у системах управління західних країн є поширеним і має безліч значень. В англійській мові «public» має значення: громадський, державний, народний, загальнонародний, публічний, загальнодоступний, комунальний, відкритий, голосний; публіка, громадськість, народ [79]. У словосполученні значення цього терміна ще більше розширюється. З англо-мовного словника «Бізнес: Оксфордський тлумачний словник» випливає, що поняття «публічний» у сфері використовується переважно у трьох значеннях: відкритий, державний, громадський.

У німецькій мові «public» має значення: загальновідомий, голосний, а Publikum – публіка, народ; "offen" трактується як: відкритий, широкий вільний, явний, публічний.

В українських тлумачниках термін «публічний» розкривається як: «у присутності публіки, відкритий, громадський (не приватний)». Публіка - це «особи, що є десь як глядачів, слухачів, пасажирів тощо., і навіть взагалі - люди, суспільство» [102], що можна трактувати як пасивну участь населення процесах управління. В іншому енциклопедичному словнику визначення поняття «публічний» відсутня, але є поняття «публічне право» (публічність якого розкрито) і «публічність судочинства», яке ведеться громадськими (державними) органами незалежно від розсуду зацікавлених осіб [19]. У Тлумачному словнику І.І. Даля «публічний» - всенародний, оголошений, явний, відомий; народний, загальнонародний, всенародний, вселюдний, всій громадянській громаді, що належить [15].

Відповідно до пануючої як у соціологічній, так і в юридичній науці точкою зору, поняття «публічний» означає «що має відношення до якісно та кількісно необмеженого кола осіб» [36]. Публічний у вузькому значенні характеризує політично об'єднане безліч, відповідно, «публічно управляти» означає діяти у спільному інтересі, вирішувати завдання, мають значення всім членів суспільства, тобто. поняття «громадського управління» слід розглядати з позиції показників та особливостей завдань, які підлягають вирішенню.

Нині питанням публічного управління приділяється дедалі більшу увагу як із боку теорії та методології, і практики. Категорію «публічне управління» фахівці різних галузей знань (правознавці, економісти, соціологи, управлінці) трактують по-різному. Під публічним управлінням розуміють нормотворчу, розпорядчу, контрольну, організаційну та іншу діяльність, що здійснюється на основі встановлених норм, правил, процедур. З іншого боку, можна [57] розрізнити громадське управління та публічне управління:

- публічне управління -це процес вольового впливу суб'єкта на об'єкт із заздалегідь заданою, усвідомленою суспільно значущою метою, яка

підтримує або змінює становище, поведінку, властивості об'єкта та його зв'язки із суб'єктом у суспільному колективі;

- публічне управління - це соціальна діяльність певних органів та посадових осіб; нормотворча, розпорядча, контрольна, організаційна та інша діяльність. Територіальні колективи мають «загальний» публічний характер, їх існування пов'язані з тими чи іншими сторонами життєзабезпечення цього колективу людей що у ньому. Це територіальні громадські колективи. Влада, що існує у громадських територіальних колективах, - це влада, а керівництво у яких публічне управління [64].

Інші автори, не визначаючи сутність даного поняття, розглядають особливості публічного права та публічно-правового регулювання. Влада як основний засіб соціального регулювання суспільних відносин спрямовує діяльність різних суб'єктів на досягнення спільних цілей; з допомогою нормативного регулювання упорядковуються відносини з-поміж них [64]. Таким чином, категорія «публічне управління» нерозривно пов'язана з категорією «публічна влада», яку слід розглядати, на думку автора, як:

- спосіб формування органів влади;
- форма провадження політичної діяльності;
- критерій розмежування методів правового регулювання (публічно-правовий, приватно-правовий).

На мікрорівні влада є специфічним типом комунікації всередині формальної організації, в якому індивід (соціальні групи), як учасник організації, згоден дати право визначати те, що він має робити стосовно організації. Владу необхідно розглядати у двох аспектах:

- суб'єктивний аспект (індивід погоджується визнати цей тип комунікації (порядку));
- об'єктивний аспект (особливостями комунікації спонукають людину визнати її владою).

Влада формується усередині різних соціальних об'єднань, у різноманітних соціальних відносинах, тобто. носіями влади є держава,

громадські об'єднання, недержавні організації (влада бізнес-структур). Раніше на основі того, чиї інтереси виражає влада, виділяли владу загальнонародну, класову. У сучасних умовах на основі приватних та громадських інтересів різняться приватна та публічна влада, відповідно, функціонування влади здійснюється на двох рівнях соціальної структури суспільства: приватному та громадському. Приватний рівень діє у малих групах, публічний включає у собі державну владу і корпоративну владу. На громадському рівні відрізняється і державна влада місцевого суспільства. При цьому в сучасній державі влада існує поряд з пануванням інших суб'єктів і цільове призначення державної влади становить передачу влади компетентним структурам, які здійснюють владу в громадському секторі [84].

Наприклад, визначення публічного управління на думку німецьких професорів Г.І. Вольфа та О. Банхофа: «різноманітна (у своїх проявах) цільова, організаційно оформлена, відповідальна, частково планована, самостійна діяльність із здійснення завдань, що мають суспільне значення (предметів ведення), зокрема, шляхом прийняття відповідних рішень». Проводячи деякі паралелі з суміжними поняттями - публічної влади та публічного управління, робить висновок про те, що публічне управління так само виступає як ширше поняття по відношенню до публічного управління, як і публічна влада - по відношенню до державної.

Глобалізація, розвиток інформатизації суспільства, збільшення соціальних витрат держави та загалом витрат у громадському секторі, зростання очікувань та вимог громадян щодо ефективності та результативності діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування та низка інших факторів зумовили різке збільшення ступеня складності адміністративної системи та перетворення структури публічного управління. Система управління трансформується в підсистему публічного управління.

Уряди країн відмовляються від ієрархічного адміністрування; реформи адаптуються до публічного (суспільного) сектору. Слід виділити три підходи до реформування системи публічного управління, які не є взаємовиключними та доповнюють один одного:

- пошук шляхів часткового звільнення держави від своїх зобов'язань щодо послуг населенню (як один із варіантів - приватизація відповідних організацій);
- пошук можливостей здійснення «політики раціоналізації», тобто. збільшення продуктивності громадського адміністрування;
- орієнтація на інновації та пошук нових методів керівництва громадськими справами.

Якщо початку 1980-х гг. у підходах до реформ публічного адміністрування, що реалізовувалися в Європі, переважали ринкові цінності, у соціальну та публічну сфери переносилися методи лібералізації та приватизації, делегування та передачі повноважень, а також методи, що ґрунтуються на моделях управління приватним сектором, то у 2000-х рр. н. ситуація змінюється. У багатьох європейських країнах поглиблюється децентралізація, реформування здійснюється на таких принципах, як продуктивність, ефективність, контроль суспільних видатків, прозорість дій адміністрації, зростання політичного демократичного контролю та участі громадян.

Суб'єктами публічного управління, або «носіями» публічного управління, є юридичні особи громадського права, що відрізняються такими ознаками:

- організаційною відособленістю;
- володіння правом діяти від імені через свої органи;
- наявність власного майна (державного, муніципального);
- здатність бути позивачем та відповідачем у суді.

У Європейській хартії місцевого самоврядування як суб'єкт права називається соціальний колектив - місцеве співтовариство, пов'язаний

фактом спільного проживання і спільними інтересами, що впливають із цього факту. При визначенні місцевого самоврядування в Хартії увага звертається не лише на право (правоздатність), а й на реальну здатність (дієздатність) зазначених суб'єктів регламентувати та керувати значною частиною громадських справ, діючи в рамках закону та під власну відповідальність.

Визнаючи важливим орієнтацію в публічному управлінні та місцевому самоврядуванні на принципи публічного управління, автор цього дослідження вважає за необхідне при формуванні концепції публічного управління виходити з конституційно (публічно) закріплених прав та обов'язків громадянина та держави.

Сфера громадських відносин між громадянином і державою визначається, передусім, виконанням ними своїх обов'язків, що гарантує забезпечення прав. Права громадянина реалізуються за допомогою надання державою відповідних послуг - громадських послуг. Громадяни у свою чергу беруть безпосередню участь у процесах ідентифікації та формалізації вимог до кількості та якості послуг.

Таким чином, публічне управління доцільно розглядати як сукупність цілей, принципів, механізмів у сфері суспільних відносин між суспільством та державою щодо реалізації прав та обов'язків громадян, а також між державою та світовою спільнотою.

На основі систематизації різних підходів до сутності та змісту публічного управління автором виділено його характерні особливості (табл. 1.1).

Таблиця 1.1 Характерні особливості сучасного публічного управління

Ознаки	Зміст
Публічність управління	Громадський характер - задоволення суспільних потреб населення. Термін «публічний» безпосередньо відноситься до характеристики розв'язуваних управлінням завдань. Громадський - «що стосується якісно і кількісно необмеженому колу осіб». Публічний у вузькому значенні — це адміністративно об'єднане кількість людей. Публічно управляти - діяти у спільному інтересі, вирішувати завдання, що мають значення всім членів суспільства [19]
Організаційна структура	Сукупність адміністративних органів на всіх рівнях управління, управлінський апарат.
Суб'єкти публічного управління	Органи державної влади та місцевого самоврядування головним завданням яких є задоволення потреб суспільства. Наприклад, у Німеччині - це юридичні особи публічного права, які мають такі класичні ознаки: <ul style="list-style-type: none"> - організаційною відособленістю; - правом діяти від імені через свої органи; - наявністю власного майна; - здатністю бути позивачем та відповідачем у суді. Забезпечення потреб населення може бути передано іншим організаціям (суб'єктам приватного права) [67]
Публічний порядок	У практиці Великобританії якщо контракт суперечить інтересам суспільства загалом (відповідно до принципів загального права) він вважається

	<p>протизаконним. До контрактів, що визнаються незаконними внаслідок їх суперечності громадським інтересам, відносяться будь-які контракти, які мають на меті скоєння злочину або цивільного правопорушення або позбавлення доходу обманним шляхом, а також будь-які контракти, що завдають шкоди національній безпеці або вчиненню правосуддя або суперечать суспільній моральності. [67]</p>
Відкритість публічного управління	<p>Забезпечення прозорості процесів та результатів публічного управління для населення. Особливо конкретизація формальних цілей і запланованих результатів. Громадські слухання: планів, програм, проектів та його бюджетів. Публічне обговорення результатів управління.</p>
Населення в публічному управлінні	<p>Безпосереднє включення (окремих громадян та громадських організацій) до процесів публічного управління. Адміністрація виконує роль посередника між інтересами різних організацій, груп та громадян, що беруть участь.</p>
Об'єкти управління	<p>Соціально-економічний розвиток муніципальних утворень та загалом держави.</p> <p>В умовах європейської інтеграції, що розвивається, Європейському співтовариству передаються повноваження у сфері публічного управління</p>

У механізмах реалізації прав громадян у сфері суспільних відносин ключовими елементами є публічна послуга та громадська функція. Державні послуги - послуги, що надаються (виконуються) відповідно до державного завдання органами місцевого самоврядування, державних установ, інших

юридичних осіб [27]. Державна послуга, що надається органом виконавчої влади, органом державного позабюджетного фонду, а також закладом місцевого самоврядування при здійсненні окремих державних повноважень - діяльність, яка здійснюється за запитами заявників у межах встановлених нормативними правовими актами.

Поняття «публічна послуга», так само як і поняття «публічне управління», нещодавно з'явилися у вітчизняній науковій літературі і не відображають багатоаспектності цього явища. Під державною (публічною) послугою розуміє врегульовану нормами права діяльність уповноваженого державою органу чи організації, спрямовану задоволення потреб, що з прав і свобод людини і громадянина, гарантованих державою, і функцію держави.

Низка авторів використовують поняття «бюджетна послуга», яка надається за рахунок консолідованого бюджету територій. В «Основних положеннях Кодексу кращої практики у сфері управління регіональними та муніципальними фінансами» наведено таке визначення: «бюджетна послуга – це умовне позначення виконуваних бюджетними організаціями державних функцій та функцій місцевого самоврядування, а також іншої діяльності, включаючи роботи, товари та послуги. У тому числі виконання регулюючих та адміністративних функцій [111]. На думку автора, це поняття над повною мірою характеризує всю сукупність відносин, властивих публічному управлінню.

Публічний характер надання державних слуг забезпечується:

- наявністю доступної для населення інформації про всі сторони надання послуг;
- регламентом надання послуг;
- правом вибору послуги громадянином;
- відповідальністю держави за якість та своєчасність надання послуг, а також за надання об'єктивної та регулярної інформації про діяльність сектору провадження послуг;

- створення можливості впливу громадянина на поліпшення діяльності з виробництва послуг.

Так, що розвивається у високорозвинених країнах, так зване «рецептивне управління» (табл.1.2) передбачає, що органи місцевого управління повинні [73]:

- бути сприйнятливими до інтересів та потреб громадянського суспільства;
- мислити стратегічно, але діяти демократично, визнаючи значимість та цінність громадянського суспільства та громадських послуг;
- бути «розуміючими», «рецептивними», бажаними служити суспільству і, насамперед, громадянам, з якими органи державного муніципального управління ведуть прямий діалог.

Загально визнано, що публічне управління виходить за принципи відкритості (особливо перед громадянами).

Таблиця 1.2 - Розвиток публічного управління

Тип	Характер
Новий публічний менеджмент	Комбінація механізмів ринку та технологій управління приватним сектором. Зменшення суспільних витрат та посилення відповідальності за «задоволення споживача». Такий підхід використано в адміністративній реформі для покращення якості управління.
Оновлене керування	Перетворення «держави адміністратора» та бюрократичної адміністрації на «підприємницьку адміністрацію». Посилення підприємницької активності адміністративного апарату. Приватизація служб та функцій держави не передбачалася.
Керівний менеджмент	Пошук методів перетворення організацій

	соціального сектора на кшталт організацій приватного сектора. Громадянину надається можливість вибору між громадським та приватним секторами, у пошуку кращої якості громадської послуги.
Рецептивне керування	Бере до уваги інтереси громадянського суспільства та ступінь відкритості адміністрації будь-якого рівня для контролю громадян та участі їх в управлінні.

Це вимагає розробки системи цілей на всіх ієрархічних рівнях, і, відповідно, формування критеріїв та комплексів показників оцінки результативності та ефективності публічного управління, функціонування дієвих механізмів реалізації сукупності взаємопов'язаних процесів - процесу надання населенню публічних послуг та виконання публічних функцій, бюджетного процесу, процесів взаємодії бізнес - структур, організацій інфраструктури та інших заінтересованих сторін. Формування переліку цілей у різних галузях публічного управління, встановлення їх пріоритетів, врівноваження конкуруючих і суперечливих цілей становлять зміст планування як функції управління за результатами.

Зворотний зв'язок впливу досягнутих результатів на процес управління організовується відповідно до таких основних принципів:

- зворотний зв'язок має охоплювати комплекс ключових характеристик сценаріїв, прогнозів, стратегій, програм, планів та проектів, забезпечуючи моніторинг кількісних та якісних параметрів, у тому числі задоволеній-твореність суб'єктів публічного управління, рівень розвитку взаємозв'язків органів державне муніципальне управління з населенням та іншими зацікавленими сторонами тощо, ефективність та результативність реалізації стратегій, програм, проектів;

- зворотний зв'язок повинен здійснюватись через встановлені інтервали часу, інформація повинна зберігати свою актуальність та бути придатною для прийняття рішень;

- зворотний зв'язок забезпечується в обсягах, які здатні сприйняти, переробити та виробити відповідні керуючі гілки на об'єкти управління.

Важливою характеристикою діяльності соціально-економічних систем, що функціонують у динамічному зовнішньому середовищі, є ситуація високої невизначеності. Тут виділяється два джерела невизначеності: динаміка довкілля та зміни у соціо-технічній системі об'єкта публічного управління. Основна проблема, полягає в тому, що суб'єкт управління, діючи в умовах невизначеності, формує впливи (аналогічно ситуації раціональних систем), що потребує вживання комплексу заходів для зниження невизначеності. При цьому використовуються внутрішньосистемна координація та координація взаємодії із зовнішнім середовищем [2].

У розвинених країнах формується особливий тип публічного управління, який безперервно трансформується та безперервно розвивається на основі постійного навчання та розвитку інтелектуальних ресурсів суб'єкта та об'єкта публічного управління [23].

1.2 Публічне управління соціально-економічним розвитком: вітчизняний та зарубіжний досвід

Процес локалізації соціально-економічного неблагополуччя, бідності та соціальної ексклюзивності стає дедалі інтенсивнішим і поширеним, а проблема міжтериторіальної диференціації - дедалі гострішою. У світі якість життя і можливості самореалізації людини фактично залежить від місця проживання, тобто. проблеми соціально-економічного розвитку нині очевидніші і гостро проявляються на локальному, ніж національному чи глобальному рівні, та його вирішення безпосередньо залежить від

внутрішнього механізму розвитку конкретного місцевого співтовариства. До об'єктивних чинників розвитку українського суспільства, що зумовлюють необхідність формування соціально-економічного розвитку територій, є:

- територіальна довжина;
- багатонаціональний склад населення;
- різноманітність культур та господарських укладів;
- різний соціальний та економічний потенціал регіонів та ін.

Під соціально-економічним розвитком території можна розуміти поступальний процес збільшення соціального, науковотехнічного та економічного потенціалу об'єкта, заснований на збільшенні різноманіття соціальних зв'язків, використання якого сприяє підвищенню якості життя населення, подальшому розкриттю різноманітних здібностей та можливостей людини в суспільстві, тобто . задоволенню його потреб, що динамічно змінюються, і потреб у все більш повному обсязі і все більш високої якості. При цьому індивіди одночасно є і виробниками, і одержувачами послуг, що зумовлює необхідність їхньої активної участі у процесах управління соціально-економічного розвитку територій.

Оскільки місією публічного управління, що формується, є підвищення якості життя населення щодо того рівня, який забезпечується в економічно розвинених країнах, як пріоритетна публічна функція автором виділена функція розробки сценарію, прогнозів, стратегій, програм, планів, проектів соціально-економічний розвиток відповідної території та забезпечення їх реалізації на умовах ефективного використання всіх видів ресурсів (передусім бюджетних). Рівень якості виконання цієї функції визначає якість та доступність надання публічних послуг та виконання інших публічних функцій. Ця функція виконується з метою визначення стратегічних орієнтирів розвитку території на основі сформованих тенденцій, специфічних соціально-економічних умов та перспективних оцінок для вжиття найбільш ефективних заходів у соціальній, економічній та фінансовій політиці, а також для складання обґрунтованого проекту бюджету території.

Прогноз соціально-економічний розвиток є комплексом ймовірнісних оцінок можливих шляхів розвитку території, який охоплює найважливіші сфери економіки та життєдіяльності її населення:

- економічну основу;
- соціально-демографічну ситуацію;
- рівень життя, зайнятість та соціальний захист населення;
- соціальну інфраструктуру;
- фінансово-бюджетне забезпечення

Системний підхід до прогнозування соціально-економічного розвитку територій впередбачає дотримання наступних принципів:

- уніфікація тимчасових горизонтів прогнозування (довгостроковий, середньостроковий та короткостроковий) для всіх ієрархічних рівнів управління;
- сполученість цілей і завдань, розв'язуваних у різнострокові прогнозні періоди;
- єдність методологічних та методичних підходів до розробки прогнозів соціально-економічний розвиток на різних рівнях;
- єдність інформаційної (статистичної) основи розробки показників прогнозів соціально-економічний розвиток;
- пріоритетність інтересів населення території та інших суб'єктів (заінтересованих сторін);
- забезпечення комплексного розвитку території;
- підвищення економічної самостійності та фінансової дієздатності території;
- забезпечення економічної зацікавленості суб'єктів господарювання при збереженні їх самостійності у спільному вирішенні економічних та соціальних проблем території на договірній основі.

Дослідження показує, що стратегування розвитку є найслабшою ланкою управління на макро- та мезорівні. Насамперед, проблема в тому, що функція підготовки управлінських рішень здійснюється в основному тими

самими органами державне муніципальне управління, якими вони реалізуються. При цьому паралельно існує, але неефективно використовується науковий потенціал, вишах та інших дослідницьких та експертних організаціях. В рамках тих чи інших програм соціально-економічного розвитку територій на підготовку рішень та експертизу відводиться не більше 1-2% ресурсів, що виділяються, при тому, що у світовій практиці вартість проектування при підготовці рішень в різних областях становить 10-40% загальної вартості проектів [74]. Інша частина проблеми - відсутність кваліфікованої експертизи рішень з боку суспільства (населення) та інших зацікавлених сторін як у фазі їх розробки, так і в процесі реалізації. Експертно-аналітичний сектор громадянського суспільства почав активно розвиватися лише в останні 5-7 років, але відсутність незалежної аналітики та компетенцій залишається ключовою проблемою. Існуючі інститути, як правило, є структурою обмеженої кількості професійних експертів, які залучаються на разовій основі.

Сьогодні створюються умови для заміщення моделі соціально-економічного розвитку, в рамках якої формування стратегії розвитку території здійснюють органи державного управління, моделлю публічного управління, де реальним замовником та споживачем національної стратегії та політики як на макро-, так і на мезорівні є суспільство (місцеве співтовариство), його національні інтереси. Органи державного управління виконують той набір функцій, який делегує йому суспільство та які, відповідно, забезпечують безпеку та нормальну життєдіяльність.

Процес створення громадських наглядових рад при органах державного управління перебуває в стадії зародження. Результатом того, що населення обмежено допускається до підготовки та моніторингу рішень у галузі соціально-економічного розвитку територій, а також відсутності механізму виявлення та узгодження інтересів усіх зацікавлених сторін є ситуація взаємного нерозуміння та недовіри, що призводить до жорсткої конкуренції, а в деяких випадках до протистояння держави, суспільства та бізнесу.

Проведений автором аналіз практики розробки прогнозів соціально-економічного розвитку свідчить про значний діапазон у рівнях нормативно-правового забезпечення та регламентування виконання цієї функції. Так, однією з найкращих практик слід визнати діяльність органів місцевого самоврядування, публічне управління гарантує право на отримання інформації, що міститься в прогнозі, кожному жителю, зацікавлені сторони інформуються з питань виконання публічної функції, визначено склад, послідовність та строки виконання адміністративних процедур, вимоги до порядку їх виконання, у тому числі особливості виконання адміністративних процедур електронної форми. Передбачено проведення кон'юнктурного опитування системоутворюючих організацій міста щодо прогнозних тенденцій їх розвитку.

Процеси соціально-економічного розвитку територій органічно пов'язані з бюджетним процесом, який є областю публічного фінансового менеджменту, що реалізує на імперативній основі функції управління бюджетними потоками, що охоплюють усі доходи та витрати бюджету, а також процес покриття дефіциту та використання джерел такого покриття.

В публічному управлінні реалізується взаємозв'язок між органами влади (розробниками та виконавцями бюджетів), з одного боку, та платниками податків та користувачами публічних послуг, з іншого, що забезпечує досягнення встановлених економічних та соціальних результатів бюджетного процесу за рахунок залучення до управління населення та інших зацікавлених сторін. Їхня участь актуальна при формалізації проблем територіального розвитку та пропозицій, що пропонуються до виконання цільових програм та пріоритетних проектів, експертної оцінки попередньої структури майбутніх видатків бюджетів при здійсненні поточного та заключного контролю виконання бюджетного процесу.

Відповідно до теорії систем бюджетний процес як об'єкт управління є:

- складною системою внаслідок дуже великої кількості підсистем та елементів та зв'язків між ними, стохастичної поведінки багатьох елементів підсистем та системи в цілому;

- відкритої системою, тобто на кожному ієрархічному рівні відбувається обмін ресурсами із системами вищого рівня, причому на рівні держави – це взаємодія зі світовим співтовариством (спільнотами);

- динамічною системою.

Результативне та ефективне управління соціально-економічного розвитку територій та бюджетним процесом можливе лише за наявності багатоконтурної системи зворотних зв'язків, що забезпечують моніторинг та реальне відображення результатів процесу управління. Саме відсутність системи зворотних зв'язків в публічному управлінні соціально-економічного розвитку територій та бюджетним процесом, як показують результати дослідження є основною причиною численних збоїв у своєчасному виконанні планів, програм та проектів, наданні населенню публічних послуг.

На думку автора, на сьогоднішній день неможливо кількісно зіставити обсяг і структуру інформації, що формується при складанні та виконанні бюджету (внаслідок високого ступеня різноманітності об'єкта управління) та можливостей органу виконавчої влади щодо її фіксації, аналізу та подальшого вироблення керуючих впливів (недостатнього розмаїття органу управління). Разом з тим, автором на основі оцінки результатів виконання бюджетів сформульовано гіпотезу, що кількісне та якісне розмаїття характеристик елементів соціально-економічного розвитку територій та бюджетного процесу (окремих підпроцесів, робіт та операцій та виконання умов їх ефективності) перевищує можливості повного контролю з боку органів місцевого управління.

До кардинальних змін належить перехід від «управління витратами» до «управління результатами» з урахуванням застосування програмно-цільових методів. Саме такий підхід орієнтований забезпечення виробництва

доступних публічних послуг належної якості; про це свідчить і міжнародний досвід.

Практика застосування програмно-цільового підходу в управлінні соціально-економічного розвитку територій та бюджетним процесом у Франції свідчить про необхідність багаторівневої організації публічного управління [6]:

- перший рівень: близько 40 цілей визначають основні напрями політики держави; парламент голосує з кожної мети;
- другий рівень: приблизно 150 програм визначають відповідальність за реалізацію політики держави; програми подано у формі цільових кредитів у межах твердо встановленої бюджетної суми з обмеженням фонду зарплати;
- третій рівень: приблизно 500 заходів конкретизують цільову спрямованість програм; заходи уточнюють призначення бюджетних коштів; на проведення кожного заходу передбачено певну суму витрат; здійснюється моніторинг реалізації заходів щодо встановлених параметрів.

Стратегічні орієнтири, цілі та показники визначаються за кожною програмою. Моніторинг результатів дозволяє визначити, яким чином, використовуючи бюджетні кошти, можливо підвищити якість послуг та ефективність політики, що проводиться, оптимізуючи витрати.

Д. Нейсбіт стверджує, що головними суб'єктами політики, що проводиться в США, є уряди штатів і органів місцевого самоуправління, які «виросли у впевненого опонента федеральному уряду» [81]. Децентралізація США є природним станом, а централізація виникла лише нещодавно у зв'язку з індустріалізацією. Сам розмір країни – серйозний аргумент на користь децентралізації [81]. Якщо 1960-х гг. влада на рівні штатів вважалася «неефективною, непередставницькою, расистською, корумпованою», то протягом двадцяти років вона суттєво зміцнилася і стала структурно та процедурно сильнішою, підвищилася її відповідальність. У США було вдосконалено податкові системи та модернізовано законодавчу та виконавчу

владу. На керівні посади вибираються представники більш кваліфіковані та віддані громадським інтересам особи, які, як правило, оточують себе професійним персоналом. У багатьох штатах термін роботи губернаторів збільшився з 2-х до 4-х років та посилено допомогу органам місцевого самоуправління [81]. На загальну думку губернаторів, федеральний уряд не повинен займатися багатьма питаннями, рішення щодо яких повинні прийматися на місцях. Міста, округи, окремі громади стали брати відповідальність у вирішенні гострих питань місцевого рівня. Близько 20 млн американців організувалися до груп для ефективного вирішення місцевих проблем.

У зарубіжній практиці місцевого управління досвід залучення громадян до участі у формуванні програм соціально-економічного розвитку територій у бюджетному процесі свідчить про те, що відкритість, транспарентність, підзвітність органів місцевого управління стають найважливішими умовами формування публічного управління територіями (табл. 5) [72].

Таблиця 1.3 - Приклади залучення населення до публічного управління та вирішення завдань соціально-економічного розвитку територій

Країна	Зміст заходів
Болгарія	У м. Ловеч розроблено проект «Створення системи покращення якості інформації, що надається жителям міста, а також стимулювання городян до участі у процесі управління». Випущено Довідник послуг, що надаються населенню міста. Створено Консультаційну раду з мешканців міста, яка представляла інтереси городян у процесі формування місцевого бюджету; його перше засідання відбулося для формування бюджету на 1999 р.
Чехія	м. Мікулов, економіка якого орієнтована виробництво сільськогосподарської продукції, пережив період

	<p>реструктуризації. Різко збільшився рівень безробіття. Нестача фінансових ресурсів для інвестування у міську економіку не знімала необхідності надання основних громадських послуг. Для виявлення потреб мешканців міста було створено Наглядову раду з питань інвестування. На першому етапі було проведено аналіз громадської думки щодо виявлення пріоритетних міських проблем. Проведена робота привернула до проекту загальний інтерес.</p>
США, штат Міннесота	<p>У процесі розробки сайту адміністрація м. Буффало збрала відомості про потенційних користувачів системи (вибіркове опитування населення та аналіз питань «гарячої лінії» мерії, що найбільш часто ставляться, а також роботи міських департаментів) для визначення інформації, яка може знадобитися жителям міста. Користувачам надано можливість запропонувати свої ідеї та зауваження.</p>

Особливий інтерес становить формування публічного управління в Республіці Молдова, де в однойменному законі місцеве публічне управління визначається як сукупність місцевих органів публічної влади, створених відповідно до закону для захисту спільних інтересів населення окремої адміністративно-територіальної одиниці[17].

Реформування публічного управління в Республіці Молдова (на макрорівні), перш за все, спрямоване на розробку нормативно-правових актів, які визначають інституційну основу публічного управління, внаслідок чого:

- здійснено розмежування повноважень центральних органів та оптимізовано їх структури, продовжено реорганізацію публічних установ;
- створено та функціонує портал урядових даних громадського характеру з метою забезпечення прозорості прийняття рішень, доступу

громадян та ділового середовища до урядових даних громадського характеру. Аналогічні дії здійснюються Міністерствами, центральними адміністративними органами та громадськими установами;

- запроваджено (2009 р.) механізм консультування з громадянським суспільством. У першому півріччі 2011 р. пройшли такі консультації щодо 448 проектів рішень публічних політик (89% усіх рішень). Також міністерствами та центральними органами у цей же період було організовано 442 консультативні зустрічі, публічні слухання, обговорення тощо. Крім цього, міністерствами та іншими центральними органами отримано близько 1400 рекомендацій, 62 % яких включено до проектів рішень.

Тим не менш, у Звіті про моніторинг та оцінку реалізації реформи центрального публічного управління Республіки Молдова групою незалежних експертів зазначено [104], що:

- завдання реформи центрального публічного управління досягнуто частково;
- вплив реалізованих дій на організацію та функціонування органів цільових програм – задовільний;
- стратегія реформи центрального публічного управління застаріла, і зазначений документ слід визнати таким, що втратив чинність.

Узагальнення закордонного досвіду дозволяє стверджувати, що формування публічного управління соціально-економічного розвитку територій та надання публічних послуг належної якості пов'язано з модернізацією бюджетної системи країни.

У сучасних умовах пріоритетом громадського управління соціально-економічним розвитком та надання якісних громадських послуг стає впровадження передових технологій у практику управління бюджетним процесом, що забезпечують ефективне використання бюджетних ресурсів.

Вирішення зазначених завдань у найближчій перспективі зумовлює розвиток наступних основних напрямів удосконалення публічного управління на всіх ієрархічних рівнях:

- застосування у повному обсязі всіх норм бюджетного законодавства щодо формування трирічного бюджету;
- перехід до затвердження "програмного" бюджету;
- розвиток нових форм надання та фінансового забезпечення публічних послуг;
- реформування зовнішнього фінансового контролю та розвиток внутрішнього контролю та аудиту;
- вдосконалення інструментів управління та контролю на всіх стадіях державних закупівель;
- впровадження на всіх ієрархічних рівнях бюджетування орієнтиного на результат.

Заходи щодо впровадження системи управління за результатами та формування нової ефективної системи управління суспільними фінансами реалізуються досить тривалий час. З початку 2000-х років, у низці регіонів почала усвідомлюватись принципова важливість вирішення завдання підвищення якості громадських послуг (виконання публічних функцій), ефективності витрачання бюджетних ресурсів.

Слід зазначити, що бюджетування орієнтоване на результат є одним із базових елементів системи взаємодоповнюючих заходів щодо підвищення ефективності функціонування сектора публічного управління, його суб'єктів і як таке здатне дати максимально позитивний ефект лише за умови застосування комплексного підходу до формування публічного управління. Успіх впровадження цієї моделі визначається ступенем гармонізації концепцій бюджетної та адміністративної реформ та комплексу заходів щодо їх узгодженого проведення, а також від реалізації низки інших напрямів політики щодо підвищення ефективності діяльності суб'єктів системи публічного управління[56].

До цього часу зміст бюджетування орієнтованого на результат у нормативно-правових актів не визначено; відсутні універсальні механізми та методики впровадження цієї моделі бюджетування (це стосується і української, і зарубіжної практики). Причому, незалежно від особливостей моделі, бюджетуванню, орієнтованому на результат, властиві такі загальні ознаки:

- розподіл фінансових коштів здійснюється за стратегічними цілями відповідно до програми соціально-економічного розвитку територій, що передбачає досягнення певних результатів;
- базовим принципом планування бюджету є обґрунтування пріоритетів та очікуваних результатів;
- план соціально-економічного розвитку територій, як і бюджет, затверджується на три роки;
- встановлюються довгострокові ліміти асигнувань; дозволяється перерозподіл коштів між статтями витрат; можливе перенесення невикористаних коштів на наступний рік та часткове використання асигнувань наступного року у поточному році;
- організаційна структура установ передбачає виділення структурних одиниць, які здійснюють поточну операційну діяльність, та підрозділів, які відповідають за досягнення конкретних результатів [70].

Таким чином, бюджетування орієнтоване на результат передбачає управління бюджетними ресурсами за стратегічними цілями публічного управління в галузі соціально-економічного розвитку, а не за видами витрат. Методологія бюджетування орієнтоване на результат спрямована на підвищення ефективності витрачання ресурсів, оскільки програми в галузі соціально-економічного розвитку відбираються за критеріями найвищої економічності, ефективності та результативності витрат. Стимулюючи конкуренцію надання публічних послуг, дана модель бюджетування відповідним чином впливає на їх якість та доступність.

До основних інструментів бюджетування орієнтованого на результат в публічному управлінні соціально-економічного розвитку можна віднести:

- щорічне надання суб'єктами публічного управління соціально-економічного розвитку та бюджетного планування доповідей про результати та основні напрямки своєї діяльності;
- вдосконалення методології розробки та реалізації регіональних та муніципальних цільових програм, а також відомчих цільових програм;
- розподіл частини бюджету зобов'язань, що приймаються, на конкурсній основі за результатами оцінки діючих та запропонованих до прийняття бюджетних програм;
- розширення повноважень адміністраторів бюджетних програм у процесі виконання бюджету.

У процесі формування публічного управління попри динамічний розвиток нормативно-правової бази виявляються проблеми теоретико-методичного характеру. Відсутні концепції формування публічного управління соціально-економічного розвитку, науково обґрунтовані механізми прийняття управлінських рішень у галузі: визначення потреби у публічних послугах та оцінки їхньої якості, взаємодії органів місцевого управління, населення та інших зацікавлених сторін. Вимагає вдосконалення організаційно-методичний інструментарій моніторингу та оцінки результативності та ефективності цільових програм, програм соціально-економічного розвитку територій, якості публічних послуг, виконання публічних функцій та ін.

На думку автора, одним із ключових завдань формування публічного управління соціально-економічного розвитку територій є залучення населення до процесу публічного управління, у тому числі до оцінки його результативності та ефективності.

1.3 Концептуальний підхід до процесу управління на різних рівнях влади

Публічне управління слід розглядати як природний етап розвитку місцевого самоврядування, який зумовлений розширенням сфери діяльності та відповідальності органів державного управління, необхідністю підвищення ефективності за рахунок наближення процесів прийняття рішень до потреб населення.

У табл. 8 наведено результати досліджень відомого соціолога Е. Тоффлера щодо доцільності поділу рішень в управлінні державою [51].

Таблиця 1.4 - Поділ рішень у державному управлінні

Ключові положення	Зміст
Оцінка існуючого положення	Занадто багато рішень, як і раніше, сконцентровано на верхньому рівні влади, і інституційна архітектура найкраще розроблена на національному рівні. Занадто мало рішень залишено на субнаціональному рівні – у регіонах, штатах, провінціях, населених пунктах.
Обґрунтування поділу рішень	Деякі проблеми не можна вирішити на локальному рівні. Інші неможливо вирішити на національному рівні. Деякі проблеми вимагають одночасних дій на кількох рівнях. Крім того, відповідне місце для вирішення проблеми не залишається незмінним. Згодом воно змінюється.
Характер проблеми	Питання не в централізації чи децентралізації у якомусь абсолютному сенсі. Проблема в раціональному розміщенні прийняття рішень у

	системі, яка зазнає надмірно напруженої централізації в точці, де нові інформаційні потоки захльостують тих, хто приймає рішення (у центрі).
Принцип політики	Життєво важливий принцип політики - руйнація системи прийняття рішень та передача рішень туди, куди вони належать.
Велика влада меншості	Необхідно дозволити громадянам відігравати більш значну роль у державному управлінні.

Загальна характеристика проблеми прийняття рішень у системі публічного управління, сформульована Е. Тоффлер [31], адекватно відображає, на думку автора, ситуацію в сучасному управлінні соціально-економічним розвитком в Україні. В регіон надходять кошти з державного бюджету на виконання цільових програм та інвестиційних проєктів, на будівництво та ремонт доріг тощо. Це породжує велику кількість інформаційних потоків. Найчастіше через тимчасове запізнення розробки та затвердження необхідних нормативно-правових актів, кошти залишаються невикористаними, а роботи невиконаними, навіть якщо ці роботи є пріоритетними для населення території.

Орієнтація на потреби населення (як сукупності місцевих спільнот) є передумовою підвищення ефективності місцевого самоуправління в умовах суттєвих відмінностей (природних, географічних, економічних та соціальних) як життя людей, які при централізованому управлінні неможливо врахувати повною мірою.

Сучасні підходи до управління соціально-економічними системами на макрорівні базуються на концептуальній моделі взаємодії бізнесу, держави та суспільства, ефективність функціонування якої виражається у категорії «якість життя». Ця категорія відбиває ті істотні обставини життя населення, які визначають ступінь гідності та свободи особистості кожної людини.

Грунтуючись на систематизації різних підходів до категорії «державне управління» та «публічне управління», автор базується на положенні Ж.-Ж. Руссо, що держава постає як «умовна особистість», основною функцією якого, поряд із самозбереженням, є турбота про благо всього суспільства та його громадян. У цьому держава постає як посередник між суспільством та її індивідуальними членами; це означає, що члени товариства є не лише платниками податків, виборцями та споживачами публічних послуг, а й індивідами, яким надається можливість взяти участь у процесі вироблення публічної політики та механізм її реалізації.

Під впливом таких каталізаторів як глобалізація, економічні кризи, технологічні прориви та формування нових технологічних платформ, зміна кордонів та структури ринків, природно-кліматичні чинники, ідеологічні та інші зміни різко зростає взаємозалежність елементів у системі «бізнес – суспільство (населення) – держава». В умовах глобалізації всіх процесів якість життя населення та соціальна стабільність окремої держави визначається як взаємодією її з однопорядковими системами (іншими державами), так і системами вищого рівня (союзами, альянсами тощо), а також ступенем залучення громадян до державних процесів та муніципального управління.

Під громадським керівництвом автор розуміє діяльність органів державного та муніципального управління за безпосередньої участі громадян, спрямовану формування та розвитку суспільних відносин з метою сталого розвитку держави, орієнтованого забезпечення права і свободи громадян і задоволення їх потреб.

На регіональному рівні системи публічного управління трансформується в рамках встановленого на макрорівні механізму реалізації стратегії довгострокового соціально-економічного розвитку держави (інноваційної стратегії розвитку) у підсистему публічного управління, що забезпечує облік унікальних потреб та потреб населення, зумовлених специфікою політико-правового, соціально-економічного, технологічного,

екологічного розвитку території, її природно-кліматичних умов з допомогою активного залучення населення процес постановки громадських завдань та оцінки ефективності їх вирішення.

На основі систематизації підходів до визначення поняття «публічна послуга» та оцінки їх відповідності цільовим пріоритетам публічного управління та кращим вітчизняним та зарубіжним практикам, автором запропоновано наступне трактування категорії «публічна послуга»: врегульована нормами права та регламентована діяльність державного органу, органу місцевого самоврядування чи уповноваженої організації, спрямовану на задоволення потреб і потреб населення, що формуються у межах гарантованих державою права і свободи громадян, і навіть діяльність із реалізації публічних функцій.

Відповідно до авторського підходу, населення є специфічним елементом керуючої системи - суб'єкта публічного управління, - функціями якого є:

- участь у реалізації інфокомунікаційних процесів громадського управління як замовника та споживача послуг (клієнта) та як суб'єкта громадського управління, що забезпечує якість формалізації суспільних потреб та потреб громадян;
- формування пропозицій щодо забезпечення повноти та якості державних та муніципальних послуг;
- участь в обговоренні проектів бюджетів та планів щодо реалізації заходів, орієнтованих задоволення потреб та потреб населення, забезпечення доступності та якості та кількості наданих публічних послуг;
- участь у формуванні поточних та стратегічних планів соціально-економічного розвитку територій проживання, цільових програм та проектів, складання бюджетів;
- участь у контролі за ходом реалізації планів соціально-економічний розвиток, виконання бюджетів та реалізації заходів щодо задоволення суспільних потреб та потреб громадян;

- участь у процесі оцінки якості та кількості наданих послуг, результативності та ефективності громадського управління та використання бюджетних коштів.

В даний час на території України представлені різні види місцевих органів, населенню яких надається широкий спектр державних та муніципальних послуг відповідно до Конституції та законодавчо закріпленими повноваженнями органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Грунтуючись на принципах публічного управління та зважаючи на ключові процеси територіальні системи публічного управління, автором сформульовані поняття результативності функціонування територіальні системи публічного управління та ефективності публічного управління. Під результативністю функціонування територіальні системи публічного управління автор розуміє ступінь (рівень) задоволення суспільних потреб та потреб населення за допомогою надання публічних послуг та виконання публічних функцій відповідно до стандартів, адміністративних регламентів, встановлених для даного тимчасового періоду граничних обсягів послуг, з урахуванням досягнення цільових показників та темпів соціально-економічного розвитку; під ефективністю громадського управління - ставлення досягнутих результатів до витрачених бюджетних коштів.

Такий підхід зумовлює необхідність розробки концептуальної моделі системи публічного управління соціально-економічного розвитку у єдності із підсистемою управління бюджетним процесом.

Побудова моделі системи публічного управління соціально-економічного розвитку базується на визначенні тієї цінності, яка забезпечується всім зацікавленим сторонам (громадянам, громадським організаціям (об'єднанням), суб'єктам господарювання, державі) на умовах мінімізації витрат створення цієї цінності. У територіальні системи публічного управління як цінність громадян виступають доступні якісні громадські послуги, задовольняють потреби та потреби більшості членів

суспільства; для бізнес-структур - наявність комфортного середовища, що сприяє зростанню ділової активності та підвищенню конкурентоспроможності суб'єктів господарювання; для органів місцевого самоврядування – забезпечення якості життя на основі стійкого соціально-економічного розвитку. Пріоритетним критерієм ефективності функціонування територіальних систем публічного управління є ступінь задоволеності зазначених суб'єктів у співвідношенні із витраченими бюджетними коштами.

Органи місцевого самоврядування розробляють прогнози та стратегії соціально-економічного розвитку, а також перелік першочергових потреб населення, і на основі крос-функціональної взаємодії формуються концепції, програми та плани соціально-економічного розвитку, цільові програми (довгострокові та відомчі), пріоритетні проекти і навіть бюджети. Саме на рівні місцевого органу міських та сільських поселень забезпечується залучення населення до процесів розробки стратегій, програм та планів соціально-економічного розвитку територій та бюджетів, оцінки якості роботи органи місцевого самоврядування, результативності та ефективності діяльності муніципальних установ, доступності та якості надання публічних послуг та задоволення першочергових потреб та потреб громадян, які проживають на цій території, а також виконання громадських функцій.

Враховуючи досвід Німеччини, Великобританії, Швеції, США, Нової Зеландії, Молдови, Казахстану, а також базуючись на можливостях та перспективах розвитку інфокомунікаційних технологій (реалізація проекту «Електронний уряд», «Електронний бюджет»), автором розроблено концептуальну модель системи публічного управління соціально-економічного розвитку, що базується на принципах CMR (customer management of relationships – клієнт, який керує відносинами). Модель територіальні системи публічного управління принципово відрізняється від чинної в Україні системи місцевого самоврядування, в якій населення розглядається, в першу чергу, як клієнт - одержувач державних і

муниципальних послуг. У запропонованій моделі, орієнтованій забезпечення сталого розвитку території, баланс влади зміщується у бік населення та інших зацікавлених сторін, що у ідентифікації і формалізації суспільних потреб, і навіть критеріїв оцінки ступеня задоволення населення (табл. 10).

Таблиця 1.5 - Порівняльні підходи до оцінки ролі населення в діючій системі публічного управління та запропонованій системі публічного управління соціально-економічного розвитку

Діюча система публічного управління	Пропонована модель
<p>Формування прогнозів, стратегій, планів соціально-економічного розвитку та бюджетне планування здійснюється без належного обґрунтування вартості державних та муніципальних послуг та розрахунку потреби в них.</p> <p>Управління соціально-економічного розвитку територій та бюджетним процесом як прерогатива органи державної влади та органи місцевого самоврядування відокремлено від управління якістю державних та муніципальних послуг.</p> <p>Реалізація прогнозів, програм та планів соціально-економічного розвитку територій, цільових</p>	<p>Населення виступає як суб'єкт територіальної системи публічного управління та бере участь у формуванні прогнозів, програм та планів соціально-економічного розвитку, досягнення результатів публічного управління територіальними та місцевими фінансами.</p> <p>Процес задоволення потреб населення стає прозорим і можливим для його оцінки.</p> <p>Населення у взаємодії (діалозі) з органи державної влади та органи місцевого самоврядування (спільно) формують плани щодо реалізації існуючих потреб.</p> <p>Населення, органи державної</p>

<p>програм та пріоритетних проєктів здійснюється в обсязі, що визначається розміром бюджету території (з урахуванням трансфертів). Найбільш позитивна реакція органів влади та органи місцевого самоврядування на першочергові потреби населення найчастіше проявляється у відповідь на його колективні висловлювання у вигляді акції, протестів та ін форм.</p>	<p>влади та органи місцевого самоврядування організують публічне управління як рівноправні партнери. Населення бере участь у формуванні переліку та оцінці обсягу послуг, контролі їх якості</p>
<p>Органи влади та управління розглядають населення як споживача державних та муніципальних послуг. Населення почувається затребуваною системою публічного управління лише у період виборчих кампаній. Управлінські процеси жорстко відокремлені від соціальних процесів (думки населення, громадських організацій, експертів не враховуються при формуванні прогнозів, стратегій, програм, бюджетів) та в умовах обмежених ресурсів не націлені на задоволення першочергових потреб.</p>	<p>Населення наділене владними повноваженнями, обов'язком бути учасником територіальних систем публічного управління, правом висловлювати думку щодо оцінки якості публічних послуг, виконання публічних функцій. Населення є замовником своїх потреб та в умовах обмежених ресурсів бере участь у їх плануванні, оцінці ефективності та результативності їх використання. Формалізує принципи суспільної згоди.</p>

Реалізація запропонованої концепції вимагає дотримання таких умов:

- процеси публічного управління мають стати більш зрозумілими та зручними для участі в них громадян;
- органи публічного управління територіальних систем публічного управління знають та розуміють специфічні потреби та потреби населення території, здійснюють їх моніторинг;
- у громадян формується почуття відповідальності за своєчасне та повне інформування територіальних систем публічного управління про свої потреби;
- у міру переходу на дедалі нижчий ієрархічний рівень і процеси публічного управління переважно організуються навколо населення (громадянина) та їх потреб;
- у процесі розробки програм та проектів, планів соціально-економічного розвитку забезпечуються транспарентність та масштабне інформування населення про результати та ефективність використання бюджетних коштів.

Комплекс основних принципів впровадження механізму публічного управління соціально-економічного розвитку у нерозривному зв'язку з бюджетуванням, орієнтованому на результат, включає такі модулі:

- підвищення ефективності системи публічного управління соціально-економічного розвитку територій з урахуванням погодження інструментів бюджетної та адміністративної реформ;
- підвищення рівня компетентності системи - територіальні системи публічного управління соціально-економічним розвитком з метою адекватного виконання правил (адміністративних регламентів) та чітких процедур надання публічних послуг певної вартості та належної якості;
- моніторинг та оцінка ефективності та результативності функціонування територіальних систем публічного управління соціально-економічним розвитком.

Зазначені принципи визначають побудову та функціонування інфокомунікаційної підсистеми, що містить різноманітні підходи, методи, процеси та підсистеми звітності, що забезпечують:

- необхідний діапазон показників діяльності щодо розробки прогнозів, стратегії, програм, планів соціально-економічного розвитку та бюджетного процесу;

- повноту розуміння суб'єктами територіальних систем публічного управління показників ефективності та результативності функціонування системи публічного управління соціально-економічним розвитком;

- суттєвість змісту звітності для зацікавлених сторін та точність інформації, що розкривається, дотримання адміністративних регламентів та інших обов'язкових норм;

- основу для публічних заяв про відповідність інформації (звітів) встановленим вимогам, що сприяє зростанню довіри населення до звітів, що публікуються, з використання бюджетних коштів та державного майна;

- здатність територіальних системи публічного управління оперативно реагувати на запити зацікавлених сторін і тим самим подавати звітність як необхідний елемент постійної взаємодії з ними (як елемент зворотного зв'язку);

- облік не лише поточної ситуації, але також можливих змін в об'єкті та суб'єкті системи публічного управління соціально-економічного розвитку (у тому числі бюджетного процесу), що характеризує її можливість не лише виконувати заявлені стратегії, програми, плани, бюджетну політику, а й відповідати майбутнім стандартам та очікуванням;

- підтримку та інтеграцію різних підходів до транспарентності та верифікації якості, у реалізації яких беруть участь різні структури (громадські організації та об'єднання, бізнес-структури, органи влади вищого рівня);

- застосовність інфокомунікаційних систем та технологій у різних географічних, культурних та соціальних умовах;
- підтвердження компетентності суб'єктів системи публічного управління соціально-економічного розвитку, а також надання інформації про характер відносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування з населенням, бізнес-структурами, вищими органами управління.

Слід зазначити, що в ході здійснення економічних перетворень у країні в сільській місцевості відбувалося скорочення організацій, які надавали публічні послуги населенню (пошта, Ощадбанк) та погіршення стану об'єктів інфраструктури (доріг, теплових та водопровідних мереж, котелень тощо). Стало природним, що рівень життя у міських округах, великих містах та у малих сільських селищах різко різний.

РОЗДІЛ II

МЕТОДИЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИМ РОЗВИТОМ В КОНТЕКСТІ МОДЕРНІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМУ НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ

2.1 Механізм взаємодії представницьких та виконавчих органів державної влади, місцевого самоврядування, населення та інших зацікавлених сторін у процесі публічного управління

У територіальній системі публічного управління взаємодія представницьких і виконавчих органів державної влади, місцевого самоврядування та населення, що має принципове значення для досягнення цілей та оцінки результативності та ефективності діяльності органів управління, інституціоналізовано в таких формах, як публічні слухання, громадські обговорення, накази виборців та ін. Крім відомих форм взаємодії, що реалізуються на якісно новому рівні, створюються нові: звіти про досягнення цільових показників, доповіді про результати основних напрямів діяльності, електронний бюджет (електронний уряд), соціологічні опитування та оцінка задоволеності населення якістю різного виду публічних послуг та ін. Територіальні органи публічного управління відповідно до соціальних очікувань, що змінюються, розвивають взаємини з організаціями громадянського суспільства і трудовими колективами, що виховують нове покоління виборців, розробляють нові форми обслуговування та захисту суспільних інтересів.

Кінцева мета взаємодії представницьких та виконавчих органів державної влади, місцевого самоврядування та населення, а також бізнес-структур полягає у виборі напряму розвитку території та шляхів удосконалення діяльності всіх зацікавлених сторін за рахунок:

- аналізу та визначення потреб, очікувань та думок зацікавлених сторін, проблемних областей та сприятливих можливостей для їх вирішення;
- визначення стратегічних напрямів розвитку та досягнення результатів на основі знань та компетенцій, що є у зацікавлених сторін, та результатів моніторингу соціально-економічних, технологічних, екологічних, політичних процесів;
- узгодження всіма суб'єктами територіальних систем публічного управління своєї діяльності з потребами сталого розвитку та суспільними очікуваннями;
- інновацій та підвищення ефективності діяльності суб'єктів територіальних систем публічного управління;
- розроблення та застосування на практиці показників результативності та ефективності функціонування територіальних систем публічного управління, що дозволяють усім заінтересованим сторонам адекватно оцінювати діяльність суб'єктів територіальних систем публічного управління.

Формований у територіальній системі публічного управління механізм взаємодії зацікавлених сторін базується на засадах партнерства суб'єктів, серед яких автором виділено:

- *представницькі та виконавчі органи державної влади, місцевого самоврядування*, які розробляють, регламентують та реалізують на практиці схеми взаємодії з іншими суб'єктами на основі чітких принципів, критеріїв та регламентів, інформують зацікавлені сторони про методи своєї роботи та таким чином сприяють модернізації їх систем критеріїв та зміні цільових пріоритетів;
- *населення*, яке визначає, оцінює якість публічних послуг та рівень взаємодії з іншими суб'єктами територіальних систем публічного управління, висловлює свою думку щодо різних аспектів функціонування територіальних систем публічного управління та їх організації;

- *органи технічного регулювання та стандартизації, розробники рейтингів та індексів*, які забезпечують розробку, обговорення та реалізацію адміністративних регламентів (у тому числі у сфері взаємодії суб'єктів у територіальні системи публічного управління), що відповідають науково-обґрунтованим стандартам та кращим практикам;

- *інвестори (суб'єкти бізнес-середовища)*, які сприяють розвитку території, її інтелектуального потенціалу, зростанню ділової активності, модернізації матеріально-технічної бази, активізації інноваційних процесів;

- *експертні (у тому числі громадяни) та аудіюючі (акредитовані) організації*, громадські ради, що залучаються органами державного контролю, які оцінюють ефективність та якість взаємодії суб'єктів територіальних систем публічного управління за всіма напрямками: надання публічних послуг, задоволеність населення, ефективність використання бюджетних коштів, компетентність державних службовців, громадянська активність та ін;

- *науково-освітні організації*, що забезпечують формування та розвиток компетенцій у сфері публічного управління всіх суб'єктів територіальних систем публічного управління, зростання професіоналізму у сфері організації процесів взаємодії із заінтересованими сторонами, у тому числі у взаємозв'язку з іншими процесами (наприклад, фінансова та нефінансова звітність);

- *засоби масової інформації*, що забезпечують своєчасні та адекватні комунікаційні повідомлення, що виконують посередницькі функції у процесі взаємодії різних суб'єктів територіальних систем публічного управління, що надають активний вплив на формування громадської думки;

- *техноструктури*, що забезпечують розвиток інфокомунікаційних технологій (електронний уряд, електронний бюджет).

Механізм взаємодії зазначених структур формується на засадах прозорості, готовності реагування на проблеми, тобто. відхилення параметрів фактичного стану системи від встановленого рівня, дотримання

заінтересованими сторонами принципів, законодавчих вимог, кодексів, стандартів, стратегій та інших добровільних зобов'язань. При цьому територіальні представницькі та виконавчі органи державної влади, органи місцевого самоуправління повинні знати сукупність заінтересованих сторін, їх інтереси та пріоритети; розуміти їх потреби та очікувані ними результати діяльності інших суб'єктів територіальні системи публічного управління, повинні послідовно реагувати на проблеми та фактори, що стоять перед зацікавленими сторонами, що визначають динаміку зміни проблемних областей. У цьому виділяються проблемні області, де взаємодія суб'єктів територіальні системи публічного управління може мати обмежений характері або бути неможливим. Якщо такі обмеження є, вони повинні бути описані та обґрунтовані на етапі планування процесу взаємодії.

Як показав аналіз кращих практик, основні критерії, що дозволяють найповніше виявити сукупність зацікавлених сторін, слід виділити відповідальність, впливовість, близькість, залежність, представництво, політичні та стратегічні наміри.

Процес ідентифікації зацікавлених сторін передбачає:

- скликання багатофункціональної незалежної експертної групи, що включає юристів, фахівців з публічного управління, управління ризиками, зовнішніх зв'язків, людських ресурсів, управління інвестиційними ресурсами та ін., компетентних у проблемній галузі, для якої визначаються зацікавлені сторони територіальні системи публічного управління;
 - класифікацію виявлених зацікавлених сторін відповідно до наданих критеріїв, а також відповідно до ступеня та причин їх зацікавленості;
 - об'єднання зацікавлених сторін у групи та підгрупи за ознакою спільності перспектив;
 - -розробку та реалізацію процедур систематичного характеру щодо надання можливості невиявленим зацікавленим сторонам позиціонувати себе в даній проблемній галузі та визначати свої перспективи.
- Цей процес, по-перше, має бути вільним від тиску та контролю, а по-друге,

має передбачати механізми представлення інтересів тих, хто «не має голосу» (майбутні покоління, навколишнє середовище).

У міру розвитку механізму взаємодії суб'єктів територіальної системи публічного управління зацікавлені сторони залучаються до системного процесу ідентифікації зацікавлених сторін та вибору форм та технологій взаємозв'язків.

Територіальні представницькі та виконавчі органи влади та заклади місцевого самоврядування ініціюють початок взаємодії з іншими елементами механізму територіальних систем публічного управління та несуть відповідальність за результативність та дієвість цієї взаємодії. Виділено основні елементи механізму взаємодії суб'єктів територіальні системи публічного управління та зацікавлених сторін, а також обґрунтовано структуру даного процесу (табл. 2.1).

Таблиця 2.1 - Основні функції органів територіальні системи публічного управління на різних етапах процесу взаємодії суб'єктів територіальні системи публічного управління та зацікавлених сторін

Етап	Функції органів територіальні системи публічного управління
Визначення сукупності зацікавлених сторін	Розробка методики та процедур ідентифікації інституційних структур, зацікавлених у розвитку системи публічного управління, складання карт-схем цих сторін, матриць потреб та відповідальності, формування системи інфокомунікаційних потоків, що забезпечують інформування (у тому числі звітність) зацікавлених сторін
Попереднє визначення проблемних областей	Розробка методик та процедур виявлення проблем, їх систематизації, встановлення

причинно-наслідкових зв'язків, виявлення хибних проблем, розробка дерева проблем, оцінка впливу факторів зовнішнього середовища, необхідних ресурсів з урахуванням раніше реалізованих рішень (цільових програм, проєктів), складання дерева проблем/дерева рішень. Оцінка зацікавленості, проблем, можливостей та ризиків зацікавлених сторін. При визначенні ступеня суттєвості проблемних областей беруться до уваги такі фактори:

- виконання зобов'язань взаємодії територіальних представницьких та виконавчих органи державної влади та заклади місцевого самоврядування перед іншими суб'єктами системи публічного управління;

- забезпечення ресурсами, в т.ч. бюджетна забезпеченість;

- норми та правила інших аналогічних систем (кожна система публічного управління здійснює моніторинг нормативно-правових актів та планів-звітів (доповіді про результати та основні напрямки діяльності) про діяльність інших систем публічного управління);

- інтереси та поведінка зацікавлених сторін (за кожним фактором);

- соціально-етичні (регульовані та нерегульовані) норми;

- суттєвість з погляду стратегії та політики території;

	<p>- суттєвість з погляду соціально-етичних норм та поведінки зацікавлених сторін.</p>
<p>Розробка стратегії, цільових пріоритетів та галузей взаємодії</p>	<p>Вироблення стратегії взаємодії територіальних представницьких та виконавчих органів державної влади та закладів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами систем публічного управління з урахуванням обмежених ресурсів: мотиви взаємодії, учасники взаємодії, галузі взаємодії (зони відповідальності).</p> <p>Узгодження стратегії взаємодії з іншими стратегіями та політиками (нормативно-правові акти, програми, проекти, адміністративні регламенти).</p> <p>Оцінка життєздатності стратегії, тобто, її здатність у рамках бюджетних ресурсів забезпечити досягнення узгодження інтересів, цілей та завдань суб'єктів системи публічного управління, послідовно та адекватно реагувати на запити зацікавлених сторін, а також на різні можливі результати та перспективи взаємодії.</p>
<p>Розробка плану-графіка взаємодій</p>	<p>На основі розроблених стратегій, планів, програм та проектів уточнення та розробка плану виконання зобов'язань.</p> <p>Ознайомлення суб'єктів системи публічного управління зі змістом плану та забезпечення вільного доступу до нього.</p>

	<p>Підготовка розгорнутого плану та опублікування його у вигляді графіка реалізації планових заходів.</p>
<p>Реалізація плану-графіка взаємодії та його коригування</p>	<p>Реалізація плану-графіка взаємодії та його коригування. Визначення найбільш ефективних методів і технологій взаємодії територіальних представницьких і виконавчих органів державної влади та органів місцевого самоврядування із заінтересованими сторонами.</p> <p>Попередньо визначаються:</p> <ul style="list-style-type: none"> - конкретні галузі та цілі взаємодії; - представництво інтересів сторін (групи суб'єктів системи публічного управління та ступінь представництва кожної групи); - форми взаємодії (пасивна - моніторинг та інформування; активна - надання повноважень, співробітництво); - інформаційне середовище (інтернет-технології, пряме звернення, залучення ЗМІ, радіоефір та ін.); - організаційні технології (круглий стіл, дебати, конференції, переговори та ін.); - методи взаємодії (опитування, інститут місцевих представників, інтерактивні форуми, виїзні презентації, мережеві конференції представників суб'єктів системи публічного управління, робочі групи та комітети, громадські збори, спільні проекти, державно-

приватне партнерство, ініціативи, об'єднання) .

При розробці плану проведення окремих заходів враховуються такі фактори:

- спосіб взаємодії;
- можливі наслідки для системи публічного управління;
- можливість припинити процес та наслідки цього рішення;
- готовність суб'єктів системи публічного управління брати участь у процесі взаємодії;
- ризик виникнення конфліктів інтересів;
- відмінності та/або протиріччя на користь сторін;
- обмеження у повноваженнях, бюджетні та тимчасові обмеження;
- соціально-культурні відмінності;
- поява нових можливостей при реалізації тієї чи іншої форми взаємодії;
- ступінь опрацювання проблемної галузі.

Формування відповідних управлінських структур.

Вжиття заходів для створення необхідного потенціалу суб'єктів системи публічного управління для ефективної взаємодії: територіальні представницькі та виконавчі органи державної влади та органи місцевого самоврядування визначають потреби суб'єктів системи публічного управління у створенні ресурсної бази, оцінюють ці потреби та беруть

він обов'язок із задоволенням.

Вирішуються такі ключові питання:

- створення між суб'єктами атмосфери розуміння та поінформованості; подолання мовного бар'єру;

- вирішення організаційних питань (організація заходів, врегулювання конфлікту, ін.);

- надання сприяння в отриманні консультацій та проведенні зустрічей (наприклад, внесення змін до процесу/структури взаємодії з метою розширення можливостей участі в ньому всім заінтересованим сторонам, надання ресурсної допомоги);

- надання експертної підтримки зі спеціальних питань (організація системи інфокомунікаційних потоків, знання культури та традицій, оцінка податкової бази тощо).

Здійснення взаємодії із заінтересованими сторонами таким чином, щоб сприяти зростанню взаєморозуміння, накопиченню досвіду та вдосконаленню навичок, методів, технологій співробітництва. Досягається за рахунок розширення рамок дискусії та включення до неї додатково оцінки суттєвості проблемних зон з погляду соціально-етичних норм та поведінки зацікавлених сторін.

Моніторинг результативності процесів

взаємодії, формування та модернізація забезпечувальних механізмів.

Використовуються такі механізми, щоб забезпечити підвищення ефективності взаємодії суб'єктів системи публічного управління:

- проведення досліджень, у тому числі із залученням зовнішніх структур;

- підвищення кваліфікації та компетентності суб'єктів (для виявлення прихованих та знову виникаючих проблем);

- участь у дискусіях, публічних слуханнях з приводу суттєвих проблем та перспектив;

- розробка методів вимірювання, моніторингу та управління суттєвими проблемами (від прихованих до консолідованих), розробка відповідних стратегій, програм, проектів;

- обговорення, затвердження та впровадження відповідних стандартів, адміністративних регламентів;

- визначення цільових показників та індикаторів, значущих як для територіальних представницьких і виконавчих органів державної влади та органи місцевого самоврядування, так і для інших суб'єктів системи публічного управління і відповідні зобов'язання і стратегічним цілям, забезпеченню сумісності показників та індикаторів у динаміці, а також відповідні

	<p>стандартам та методикам;</p> <p>- уточнення функцій та обов'язків суб'єктів системи публічного управління, їх роз'яснення.</p>
<p>Використання знань та досвіду та їх передача (дифузія)</p>	<p>Територіальні представницькі та виконавчі органи державної влади та органи місцевого самоврядування фіксують нові знання, що генеруються в процесі взаємодії із заінтересованими сторонами при прийнятті стратегічних та оперативних рішень, що відповідають концепції сталого розвитку території. Усі зацікавлені сторони доводять до відома партнерів ту нову інформацію, яка стала їм доступна в ході взаємодії, а також інформацію про заходи, що вживаються у відповідь.</p>
<p>Вимірювання та оцінка результативності взаємодії, модернізація механізму взаємодії</p>	<p>Розробка механізмів (регламентів, процедур) вимірювання, моніторингу та оцінки якості взаємодії суб'єктів системи публічного управління (з урахуванням ступеня задоволеності кожної зацікавленої сторони).</p> <p>Оцінка та коригування карт, схем, технологій, підсистем, структур територіальних представницьких та виконавчих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що забезпечують взаємодію суб'єктів системи публічного управління.</p> <p>Коригування/перегляд цілей, стратегії взаємодії територіальних представницьких та</p>

	виконавчих органів державної влади та органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами системи публічного управління.
--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Ще раз підкреслимо, що механізм взаємодії зацікавлених сторін, що формується в територіальні системи публічного управління, базується на засадах партнерства та підзвітності суб'єктів: прозорості, готовності реагування на проблеми, що виникають, дотримання зацікавленими сторонами законодавчих вимог, кодексів, стандартів, стратегій та інших добровільних зобов'язань,

До основних способів взаємодії суб'єктів територіальної системи публічного управління та їх представників автором віднесено:

- встановлення формальних юридичних або договірних прав та обов'язків;
- участь у законодавчо дозволених інформаційних та протестних заходах;
- співробітництво з представницькими структурами, які мають санкціонуючі повноваження;
- участь у розробці та просуванні стандартів та регламентів;
- розробка, впровадження та просування еталонних орієнтирів, індикаторів та показників;
- участь у виборчих кампаніях;
- використання інструментів лобіювання та ін.

Якість процесу взаємодії суб'єктів територіальної системи публічного управління залежить від двох основних чинників:

- від ступеня практичної реалізації всіма суб'єктами зобов'язань бути підзвітними та інших принципів публічного управління;

- від ступеня участі всіх суб'єктів у плануванні процесу взаємодії, його реалізації та оцінки ефективності та результативності.

Найважливішим соціально-орієнтованим інструментом, що застосовується у територіальних системах публічного управління, інструментом інформаційної взаємодії органів територіальної системи публічного управління з іншими заінтересованими сторонами, є інфокомунікаційні технології і створювані на їх основі «Електронний уряд», «Електронний бюджет» та ін. території, інтерактивна взаємодія суб'єктів та підвищення ефективності територіальних систем публічного управління та надання послуг громадянам та суб'єктам господарювання.

На етапі створення фундаменту територіальних систем публічного управління підвищується роль представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що зумовлено природою їх формування – обрання прямим волевиявленням громадян та покладанням на них обов'язки забезпечення у своїй діяльності захисту прав та інтересів населення. Постійний зв'язок представницького органу державної влади та/або органу місцевого самоврядування з населенням, що його обрав, дозволяє своєчасно діагностувати проблеми та формалізувати потреби громадян у межах конкретних територіальних публічноправових утворень, обґрунтовуючи необхідність виділення відповідних бюджетних коштів, а також брати участь у розробці стратегії соціально-економічного розвитку планування бюджетних асигнувань.

Оскільки роль населення як суб'єкта системи публічного управління соціально-економічного розвитку та бюджетним процесом принципово змінюється, створюються умови для досягнення суспільної згоди при розподілі бюджетних коштів відповідно до колективно встановлених пріоритетів, що підлягають задоволенню потреб. Функції населення визначаються покладанням нею громадянської та соціальної відповідальності формування разом із представницькими і виконавчими органами державної

влади і органами місцевого самоврядування запиту задоволення потреб і оцінку доступності та якості реалізованих державних і муніципальних услуг.

Проведений аналіз дозволив визначити дієву форму участі населення в системі публічного управління виділити територіальні організації самоврядування. Територіальні організації самоврядування є активними учасниками виборчих кампаній, у межах яких формуються накази кандидатам у депутати міського округу, обласних законодавчих зборів. Ця форма найбільш розвинена у містах та має взаємодію з представницькими і виконавчими органами і демонструє досить ефективні результати.

Територіальні організації самоврядування зарекомендували себе як найважливіший інститут взаємодії влади та населення, які довели свою ефективність та перспективність. Робота територіальних організацій самоврядування охоплює практично всі сфери організації життєдіяльності населення: захист прав та інтересів громадян, організація акцій милосердя благодійності щодо малозабезпечених сімей, робота з дітьми, підтримка здорового способу життя, сприяння охороні громадського порядку, контроль за організацією діяльності закладів охорони здоров'я, освіти, культури та спорту та ін. Все більш активно територіальні організації самоврядування беруть на себе і такі функції, як громадський контроль за утриманням житлового фонду, участь у прийманні робіт з поточного та капітального ремонту, обстеження санітарного стану території, озеленення та ін. Перебуваючи в початковій стадії розвитку, територіальні організації самоврядування наочно демонструють можливості населення організації управління міським господарством і довели свою роль демократичному розвитку народовладдя.

Організація діяльності територіальних організацій самоврядування дозволить представницьким та виконавчим органи місцевого самоврядування максимально ефективно використати потенціал населення з метою його залучення до управління соціально-економічними процесами на території місцевого органу, виділивши його зі споживача послуг у суб'єкт управління

територіальні системи публічного управління. Причиною цього є принципи та функції діяльності органів територіальні організації самоврядування, подані у табл. 2.2, табл.

Таблиці 2.2 Принципи та функції органів територіального державного управління

Принципи	Функції
<ul style="list-style-type: none"> - широка та активна участь населення у виробленні, прийнятті та реалізації рішень з питань соціально-економічного розвитку територій; - самостійність, на основі якої населенням створюються органи територіального публічного управління; - виборність органів територіального публічного управління, підконтрольність та підзвітність населенню; - відкритість та публічність діяльності органів територіального публічного управління, облік ними громадської думки; - законність діяльності територіального публічного управління; - поєднання місцевих територіальних інтересів з регіональними та державними інтересами; 	<ul style="list-style-type: none"> - участь в обговоренні планів соціально-економічного розвитку територій; - участь у вирішенні використання муніципальної власності, у випадках, коли це зачіпає інтереси населення на території; - прийом виконаних робіт з благоустрою та озеленення території, ремонту та реконструкції житлового фонду, об'єктів соціальної інфраструктури, доріг та тротуарів, розташованих на території; - формування промислових рекреаційних зон та об'єктів, використання природних ресурсів, охорона навколишнього середовища та історико-культурної спадщини; - приватизація об'єктів побутового обслуговування та торговельних підприємств; - узгодження планів забудови муніципальних земельних ділянок,

<p>- захист прав та інтересів населення території. - забезпечення участі жителів у вирішенні питань місцевого значення;</p>	<p>здійснення зносу будівель; - надання земельних ділянок у постійне та термінове користування юридичним та фізичним особам; - контроль за порядком використання земельних ділянок загального користування;</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Таким чином, територіальне публічне управління, як форма організації населення в силу вже відбулася самоорганізації, є базовою для формування системи публічного управління на рівні місцевого самоврядування, їх організація найбільш повно відповідає принципам публічного управління, забезпечується зворотний у процесі взаємодії органи місцевого самоврядування з населенням, яке проживає на конкретній території.

З метою підвищення ефективності взаємодії органи державної влади та органи місцевого самоврядування з населенням та результативності діяльності територіальні організації самоврядування необхідно забезпечити:

- несуперечність існуючого законодавства;
- розвиток нормативної правової бази органи місцевого самоврядування в частині наявності статусу органу територіальні організації самоврядування як форми здійснення місцевого самоврядування;
- розвиток територіальних організації самоврядування та ініціація об'єднання територіальні організації самоврядування в асоціації (союзи), що дозволяє органам державної влади та органам місцевого самоврядування сформувати вертикаль представництва населення як суб'єкта територіальної системи публічного управління на різних ієрархічних рівнях, посилити взаємодію з метою досягнення суспільної згоди.

На етапі формування основ публічного управління підвищується роль представницьких органів державної влади місцевого самоврядування, що з природою їх формування - обрання прямим волевиявленням громадян і виникненням обов'язку забезпечення своєї діяльності захисту правий і інтересів населення. Постійний зв'язок представницького органу з його населенням дозволяє діагностувати проблеми та формалізувати потреби громадян у межах конкретних адміністративних територій, представляти їх до виконавчих органів, обґрунтовуючи необхідність виділення відповідних бюджетних коштів, а також брати участь у розробці державної та муніципальної стратегії розвитку та перспективному бюджетному плануванні.

Таким чином, представницький орган (депутати) виконує важливу функцію публічного управління – організацію участі населення у системі публічного управління, здійсненні громадського контролю та оцінки якості надання публічних послуг та результативності використання бюджетних коштів. Для забезпечення легітимності цієї взаємодії форм взаємовідносин населення та відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування, доцільно його законодавчого оформити.

Як дієвий інструмент системи публічного управління автором виділено публічні слухання, які є формою реалізації прав громадян, які постійно або переважно проживають на даній території і мають право участі в процесі обговорення проектів законодавчих і нормативно-правових актів з питань місцевого та регіонального значення.

Як окремий інструмент, який доцільно використовувати органами територіальні системи публічного управління для досягнення найкращих показників діяльності органам місцевого самоврядування, автором пропонується враховувати при плануванні витрат на черговий фінансовий рік кошти на виділення грантів територіям з метою сприяння досягненню найвищих показників та заохочення за результативність діяльності.

2.2 Методичні підходи до оцінки ефективності та результативності цільових програм у системі публічного управління соціально-економічним розвитком

Цільові програми відповідно до методології програмно-цільового підходу є одним з елементів механізму реалізації стратегії соціально-економічного розвитку і, відповідно, найважливішим інструментом системи публічного управління соціально-економічного розвитку.

Цільова державна (муніципальна) програма є пов'язаний за завданнями, ресурсами та термінами здійснення комплекс соціально-економічних, організаційно-господарських та інших заходів, що забезпечують ефективне комплексне вирішення системних проблем у галузі соціально-економічного розвитку та окремих підсистем публічно-правової освіти.

Узагальнюючи наукові публікації з теорії та методології управління та стратегічного планування у суспільному секторі [58], що серед вітчизняних фахівців склалося п'ять методологічних підходів до визначення сутності та оцінки місця державних (муніципальних) цільові програми у системі державного муніципального управління:

- цільові програми як інструмент наукового обґрунтування планових рішень;
- цільові програми як самостійна форма планування;
- цільові програми як сукупність програм розвитку міжгалузевих та територіально-виробничих комплексів;
- цільові програми як вид керуючого впливу з перекладу системи з сучасного стану в бажане;
- цільові програми як інструмент державного стратегічного управління [42].

Узагальнення зазначених методологічних підходів та принципів системи публічного управління, обґрунтованих у першому розділі, дозволили в рамках магістерського дослідження обґрунтувати методологічний підхід до

оцінки місця цільових програм та визнати їх основним інструментом системи публічного управління соціально-економічного розвитку, що повною мірою узгоджується з програмно-цільовим підходом та програмним бюджетом, як основними тенденціями модернізації механізму стратегічного планування соціально-економічного розвитку та бюджетного процесу.

У науковій літературі прийнято класифікувати цільові програми з функціональної орієнтації та термінів реалізації. Разом з тим, програмно-цільовий підхід та методи реалізації стратегії соціально-економічного розвитку на різних ієрархічних рівнях визначають більше підстав: функціональна орієнтація, терміни реалізації, джерела фінансування.

Цільові програми визнаються одним із найважливіших засобів реалізації структурної, науково-технічної та інноваційної політики держави, активного впливу на її соціально-економічний розвиток, оскільки вони зосереджені на реалізації великомасштабних, найважливіших для держави інвестиційних, науково-технічних та інноваційних проєктів, спрямованих на вирішення системних проблем, що входять до сфери компетенції федеральних органи державної влади.

Ініціаторами постановки проблем, ефективного вирішення яких базується на програмно-цільовому підході, зазвичай виступають органи державної влади. Актуальність проблем для їх програмної розробки та рішення на даному рівні визначається такими умовами:

- значимість проблеми задля забезпечення сталого соціально-економічного розвитку та забезпечення якості життя населення;
- неможливість комплексно вирішити проблему у прийнятні терміни за рахунок використання чинного ринкового механізму та необхідність у використанні бюджетних коштів для її вирішення;
- принципова новизна та високий рівень ефективності технічних, організаційних та інших заходів, необхідних для широкомасштабного поширення прогресивних науково-технічних досягнень, підвищення на цій

основі ефективності виробництва, модернізації реального сектору економіки, а також забезпечення національної безпеки;

- необхідність координації міжгалузевих зв'язків технологічно пов'язаних галузей та виробництв для вирішення певної проблеми та ін.

При обґрунтуванні необхідності вирішення проблем програмними методами як критерії відбору виступають: пріоритети та цілі соціально-економічного розвитку; напрями структурної, науково-технічної та інноваційної політики; прогнози розвитку загальнодержавних потреб та фінансових ресурсів; результати аналізу економічного, соціального та екологічного стану країни, макротехнології та критичні технології, зовнішньополітичні та зовнішньоекономічні умови, а також міжнародні домовленості.

Усе сказане вище доводить, що на макрорівні цільові програми є інструментом реалізації стратегії та політики соціально-економічного розвитку країни, а на мезорівні - інструмент системи публічного управління соціально-економічного розвитку.

Цільові програми можуть включати кілька підпрограм, спрямованих на рішення щодо відокремлених великих завдань в рамках однієї програми. Структурування цільової програми за підпрограмами здійснюється виходячи з масштабності та складності вирішуваних проблем, а також необхідності раціональної організації їх вирішення, моніторингу (контролю) ходу реалізації цільових програм, управління цільовим програми загалом.

У територіальних системах публічного управління процес розробки, погодження, прийняття, реалізації, моніторингу, оцінки результативності та ефективності реалізації цільових програм визначається адміністративним регламентом щодо виконання публічної функції.

Концепція цільових програм повинна включати такі основні розділи:

- обґрунтування відповідності вирішуваної проблеми та цілей цільової програми пріоритетним завданням соціально-економічного розвитку;

- обґрунтування доцільності вирішення проблеми програмноцільовим методом;
- характеристика та прогноз розвитку сформованої проблемної ситуації у аналізованій сфері без використання програмно-цільового методу;
- можливі варіанти вирішення проблеми, оцінка переваг та ризиків, що виникають при різних варіантах вирішення проблеми;
- орієнтовні терміни та етапи вирішення проблеми програмноцільовим методом;
- пропозиції щодо цілей та завдань програми, цільових індикаторів та показників, що дозволяють оцінювати хід реалізації цільової програми за роками на варіантній основі;
- пропозиції щодо обсягів та джерел фінансування цільових програм в цілому та окремих її напрямків на варіантній основі;
- попередня оцінка очікуваної ефективності та результативності запропонованого варіанта вирішення проблеми;
- пропозиції щодо участі вищих органи державної влади, відповідальних за формування та реалізацію цільових програм;
- пропозиції щодо державних замовників цільових програм та розробників цільових програм;
- пропозиції щодо напрямів, термінів та етапів реалізації цільових програм на варіантній основі;
- пропозиції щодо механізмів формування заходів цільових програм;
- пропозиції щодо можливих варіантів форм та методів управління реалізацією цільової програми.

У проєкт концепції цільової програми, що розробляється як продовження програми, що діяла, повинен бути включений розділ, що містить попередній аналіз підсумків реалізації зазначеної програми. Розробники цільових програм, як правило, ґрунтуються на принципах: директивності, комплексності, пріоритетності, національної значущості, адресності, узгодженості, системності, реальності, масштабності,

доцільності, забезпеченості ресурсами, ефективності, прозорості, об'єктивності, надійності, індикативності, точності та достовірності (інформаційного забезпечення), компетентності (при виконанні робіт), економічності, збалансованості інтересів реципієнтів, замовників та виконавців цільових програм.

Виділяючи цільові програми як основний інструмент системи публічного управління соціально-економічного розвитку можна запропонувати наступну її структуру:

- цілі та завдання програми із зазначенням прогнозованих цільових індикаторів, що дозволяють здійснювати моніторинг та оцінку ступеня досягнення мети за встановленими періодами;
- аналіз стану середовища впливу цільових програм, і навіть тенденції розвитку ситуації та можливі наслідки;
- обґрунтування необхідності вирішення виділеної проблеми програмно-цільовим методом;
- механізм реалізації цільових програм та перелік програмних заходів з обґрунтуванням ефективності їх реалізації, зазначенням термінів їх виконання;
- очікувані прямі та непрямі результати реалізації програми та цільові індикатори (вимірювані кількісні показники, що характеризують рішення поставлених завдань та хід реалізації програми за періодами);
- обсяги та порядок фінансування в цілому та з розбивкою за роками із зазначенням джерел фінансування;
- методики оцінки економічної та соціальної ефективності та результативності цільових програм (забезпечення об'єктивності при проведенні опитувань громадської думки, адекватності об'єкта оцінки технології її здійснення тощо; можливо передбачити замовлення на збір та обробку соціологічних даних тощо);
- механізм взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування із зацікавленими сторонами у процесі реалізації цільової

програми (експертиза проекту цільових програм, внесення пропозицій територіальні організації самоврядування та ін.);

- моніторинг процесу реалізації програми та інформування громадськості про проміжні та підсумкові результати реалізації цільової програми із зазначенням застосовуваних інфокомунікаційних технологій.

Очевидно, що для цільової програми характерний суворий відбір проблем, що приймаються до програмної розробки уповноваженими державними органами. Аналіз досвіду розробки та реалізації цільових програм дозволяє виділити такі фактори, що визначають добір проблем для програмної розробки:

- соціально-економічна значущість проблеми;
- неможливість комплексно вирішити проблему у прийнятні терміни за рахунок використання чинного ринкового підходу та необхідність бюджетної підтримки її вирішення;
- новизна та висока ефективність технічних, організаційних та інших заходів, необхідних для широкомасштабного поширення прогресивних науково-технічних досягнень та підвищення на цій основі ефективності громадського виробництва;
- необхідність координації дій технологічно пов'язаних галузей та виробництв для вирішення проблеми;
- соціально-економічні пріоритети та цілі фінансової політики держави;
- напрями структурної та науково-технічної політики, загальнодержавні потреби;
- неможливість вирішення проблеми в рамках існуючої організаційної структури державне муніципальне управління, її міжгалузевий характер;
- визнання проблеми пріоритетною на основі побудови «дерева проблем»;

- наявність синергетичного ефекту від вирішення проблеми програмно-цільовим методом тощо.

Вивчення вітчизняної та зарубіжної практики застосування цільових програм як інструменту системи публічного управління, дозволило виділити переваги та недоліки цільові програми (табл. 2.3).

Таблиця 2.3 - Переваги та недоліки застосування цільових програм у системі публічного управління соціально-економічним розвитком

Переваги	Недоліки
<ol style="list-style-type: none"> 1. Постановка мети та завдань програми. 2. Розгляд варіантів досягнення мети. 3. Аналіз ресурсного забезпечення, який буде необхідний реалізації цілей. 4. Визначення обсягів фінансування на середньострокову перспективу. 5. Передбачення термінів та етапів досягнення цілей та виконання поставлених завдань. 6. Менша масштабність об'єкта управління та можливість «точкового» впливу на проблему за допомогою обґрунтованих та своєчасних управлінських рішень. 7. Концентрація ресурсів на вирішенні пріоритетних комплексних завдань. 8. Тривалий горизонт планування, який можна порівняти з термінами 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Цілі та завдання часто формулюються аморфно, без чітких індикаторів оцінки ступеня їх досягнення. 2. Фактичні бюджетні асигнування не відповідають плановим. 3. Розмито відповідальність за реалізацію програми. 4. Обмеженість власних фінансових коштів у муніципальних цільових програм порівняно з державними та регіональними програмами.

<p>віддачі та окупності інвестицій і дозволяє оцінювати середньострокові та довгострокові соціально-економічні ефекти.</p> <p>9. Системний підхід до формування комплексу взаємопов'язаних за ресурсами та термінами реалізації заходів для досягнення поставленої мети.</p> <p>10. Відкритий порядок формування та реалізації цільових програм та ходу їх реалізації.</p> <p>11. Досить високий ступінь прозорості муніципальних (державних) замовлень та закупівель у рамках програмних заходів.</p> <p>12. Забезпечення контролю над ефективністю витрачання бюджетних коштів.</p>	
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

При формуванні системи публічного управління в умовах реалізації адміністративної та бюджетної реформ особлива увага має приділятися питанням оцінки ефективності та результативності функціонування системи публічного управління соціально-економічного розвитку. Важливе значення при цьому надається методологічним підходам, методичному та організаційно-технологічному забезпеченню процедур оцінки ефективності використання бюджетних коштів, державного майна та реалізації цільової програми на відповідних ієрархічних рівнях.

Механізм оцінки ефективності та результативності функціонування системи публічного управління соціально-економічного розвитку реалізує три основні взаємопов'язані та взаємодоповнюючі функції - перевірки,

моніторингу та оцінки, виконання яких можливе лише за наявності адекватного ресурсного забезпечення (методологічного, нормативно-правового, методичного, організаційно-технологічного, кадрового та ін.). Вимоги до реалізації зазначених функцій посилюються та розширюються, у тому числі у зв'язку зі зміною та постійним оновленням науково-методичного інструментарію систем внутрішнього та зовнішнього контролю (аудиту) діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування (аудит ефективності) та з переходом до концепції фінансового менеджменту в секторі державного управління.

На зміну стандартам та нормативам при управлінні за результатами приходять гнучка система вимірювання результатів діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, яка стає основою для розробки та прийняття обґрунтованих стратегічних, тактичних та оперативних рішень щодо управління соціально-економічного розвитку. Причому це характерно не тільки для нашої країни, але й для розвинених зарубіжних держав, які у прив'язці до національних традицій використовують положення Кодексу кращої практики та Керівництва щодо забезпечення прозорості у фінансово-бюджетній сфері, розроблені МВФ для його членів [4].

Світова практика виробила безліч видів оцінки ефективності та результативності діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування (в т.ч. і в області оцінки ефективності використання бюджетних коштів), які можна класифікувати за такими критеріями:

- часу проведення: попередня (formative assessment), проміжна (intermediate evaluation), узагальнююча (summative evaluation);
- цільового призначення: оцінка потреб (need assessment), оцінка процесу реалізації (process evaluation), оцінка результативності (outcome evaluation), оцінка ефективності (effectiveness evaluation), оцінка «витрати – вигоди» (cost-benefit analysis), оцінка продуктивності (efficiency evaluation), оцінка впливу (impact evaluation) [5].

У сучасній Україні розширюється інструментальний апарат оцінки ефективності та результативності функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, оцінка ефективності використання бюджетних коштів та інше.

Нові методологічні підходи до оцінки ефективності та результативності функціонування системи публічного управління соціально-економічного розвитку визначають необхідність:

- оцінювання соціально-економічного (кінцевого) результату реалізації стратегії, програм соціально-економічного розвитку, цільових програм, пріоритетних проектів та ін;
- аналізу витрат/вигід (оцінюється вартість досягнення однієї мети (або вирішення одного завдання) за умови вибору оптимальних організаційно-економічних способів її досягнення);
- оцінки вкладу цільових програм (пріоритетного проекту, комплексу заходів) у досягнення соціально-економічного результату;
- комплексної оцінки управлінських процесів у публічно-правових утвореннях, орієнтованих на очікування споживачів та підвищення якості життя населення;
- моніторингу доступності та якості наданих публічних послуг та виконання публічних функцій.

Мета проведення оцінки ефективності та результативності функціонування системи публічного управління соціально-економічного розвитку (і використання бюджетних ресурсів) - забезпечення сталого соціально-економічного розвитку, а також задоволення потреб громадян та організацій у публічних послугах, підвищення їх доступності та якості. Процес оцінки базується на принципах транспарентності, об'єктивності, надійності, індикативності, точності та достовірності, компетентності, публічності результатів оцінки. Більшість із них базується на засадах системи публічного управління, у т.ч. принципи управління за результатами.

Серед основних завдань оцінки ефективності та результативності функціонування системи публічного управління соціально-економічного розвитку - визначення критеріїв мотивованого професійного судження, за якими оцінюються стратегії, програми соціально-економічного розвитку, цільові програми, пріоритетні проекти, задоволеність громадян якістю та доступністю публічних послуг.

Світовим банком та МВФ на початку 2000-х років. запропоновані наступні критерії оцінки:

- обґрунтованість концепцій, стратегій та програм соціально-економічного розвитку, цільові програми;
- реалістичність бюджету;
- повнота та прозорість (моніторинг за бюджетними та фінансовими ризиками, загальнодоступність (публічність) фінансової (у тому числі бюджетної) інформації);
- розробка бюджету відповідно до цілей соціально-економічного розвитку територій;
- передбачуваність та контроль у процесі виконання бюджету;
- облік, ведення документації та звітність;
- зовнішній контроль та аудит [10].

Оцінка має базуватися на чітких критеріях (індикаторах), що визначають результативність та ефективність програм (послуг, робіт) на основі конкретних показників. Наприклад, у процесі оцінки ефективності програм (бюджетної, економічної, соціальної, енергетичної, екологічної та інших.) вивчається її впливом геть рівень життя населення, ситуацію у сфері зайнятості, на екологічну обстановку тощо.

На основі узагальнення результатів досліджень вітчизняних фахівців та представників наукової спільноти [9; 12; 28; 55] Можна виділити наступні критерії оцінки ефективності та результативності функціонування системи публічного управління соціально-економічним розвитком:

- *інституційні критерії*: наявність обґрунтованих критеріїв результативності та ефективності реалізації цільових програм, планів та програми соціально-економічного розвитку; відсутність порушень законодавства при використанні бюджетних коштів, розроблення та реалізації цільових програм; ефективне функціонування інститутів (зокрема внутрішнього фінансового контролю та аудиту) у структурі основних розпорядників бюджетних коштів, зовнішнього аудиту (з урахуванням методології аудиту ефективності), створення та введення в практику організаційно-правових механізмів проведення публічних слухань щодо концепції, програм, планів соціально-економічного розвитку територій, бюджетної політики, контролю за виконанням цільових програм, наказів виборців, активної участі професійного співтовариства у процесах та у галузі соціально-економічного розвитку та ін;

- *критерії задоволеності*: відсутність скарг та позитивні відгуки населення (про надані публічні послуги, результати реалізації цільових програм, пріоритетні проекти та використання бюджетних коштів), отримані за допомогою соціологічних опитувань громадян, а також у ході публічних слухань та проведення незалежних експертиз;

- *прагматичні критерії*: оцінка ефективності за кінцевими результатами якості та доступності надання публічних послуг та публічних функцій; реалізації цільові програми, які повною мірою мають відповідати даним бюджетної звітності, доповіді про результати та основні напрямки діяльності, звітності про результати діяльності установ; результатам моніторингу якості фінансового менеджменту.

Крім загальних критеріїв оцінки, кожна цільова програма повинна мати і приватні критерії, що враховують специфічні характеристики об'єкта управління, механізму реалізації цільових програм. Наприклад, під час реалізації програми у сфері дорожнього будівництва критеріями ефективності є: економія палива, зменшення кількості дорожньо-транспортних пригод тощо.

Для вироблення методичних рекомендацій та посібників з оцінки ефективності та результативності функціонування територіальних систем публічного управління систематизовано міжнародний досвід, у тому числі по оцінці ефективності використання бюджетних коштів та виявлено, що в Україні процес розробки та застосування методології та організаційно-методичного інструментарію оцінки ефективності та результативності у сфері місцевого управління розвивається, переважно, у руслі міжнародних тенденцій.

Оцінка ефективності та результативності системи публічного управління соціально-економічним розвитком є інструментом зворотного зв'язку між представниками органів державної влади, органів місцевого самоврядування та населенням, бізнес-структурами, іншими зацікавленими сторонами, так як інформація, отримана під час оцінки, дозволяє як своєчасно вносити корективи, а й популяризувати стратегії, плани, цільові програми та інші у місцевому співтоваристві, і навіть підвищувати імідж органів державної влади і органів місцевого самоврядування.

Крім того, оцінка бюджетних витрат на реалізацію програми соціально-економічного розвитку і цільових програм дозволяє виявити причини розбіжностей між прогнозованими та фактичними результатами, сприяє виявленню та обліку всіх факторів, що впливають на обсяг ресурсів, що витрачаються. Це, у свою чергу, дає можливість коригувати прогнози бюджетних видатків на основі кількісно визначених залежностей, а також приймати виважені, економічно обґрунтовані рішення щодо коригування механізмів реалізації стратегічних програм, планів, цільові програми. Для органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які здійснюють стратегічне управління соціально-економічним розвитком, проведення оцінки дозволяє організувати в інтерактивному режимі моніторинг та коригування процесу реалізації цільових програм за всіма її елементами,

Оскільки результати діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування лише частково піддаються кількісній оцінці, оцінка ефективності та результативності функціонування системи публічного управління стимулює до більш чіткого формулювання мети та завдань цільової програми, обґрунтування періоду, протягом якого ці цілі будуть актуальними, та періоду, коли вони мають бути досягнуті. Зобов'язання щодо досягнення кожної з цих цілей формулюються у вигляді показників ефективності діяльності. Проведення оцінки сприяє виявленню слабких та сильних сторін системи публічного управління соціально-економічним розвитком, неефективних взаємозв'язків між заінтересованими сторонами, підвищенню прозорості та в цілому ефективності діяльності суб'єктів зазначеної системи, а також повсюдному дотриманню принципів публічного управління.

Як показав аналіз, існуючі методичні підходи суб'єктів до оцінки ефективності використання бюджетних коштів, оцінки ефективності цільових програм та ефективності функціонування органів місцевого самоврядування містять положення, які доцільно використовувати іншим суб'єктам. Але слід зазначити, що в цих програмах, як і на державному рівні, як правило, використовуються не показники ефективності, а показники результативності. Це пов'язано, перш за все, з тим, що розмір обґрунтованих витрат (витрат) на надання публічних послуг та виконання публічних функцій визначити без наявності достовірної інформації про вартість послуг (у контексті стандартів якості та доступності) та обсяги потреби у конкретних послугах в даний час практично не уявляється можливим.

У зарубіжній практиці зазначені категорії належать до показників оцінки ефективності функціонування системи публічного управління соціально-економічним розвитком. Показники витрат включають вартісну оцінку необхідних надання публічних послуг фінансових, трудових і матеріальних ресурсів (наприклад, обсяг коштів на придбання медичного, діагностичного устаткування та інших.). У складі показників випуску

присутні безпосередні результати вироблених видатків (бюджетних коштів), обсяг та якість наданих публічних послуг або виконаних робіт.

Показники кінцевих результатів діяльності (як наслідок виконання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, державними установами покладених на них функцій, поставлених завдань, реалізації програм) включають індикатори:

- *соціально-економічної ефективності* (Співвідношення отриманого соціального ефекту та вироблених витрат);
- *економії, або ощадливості* (Економне поводження з матеріальними ресурсами, тобто оптимальність, економічна рентабельність придбання та використання трудових, фінансових та матеріальних ресурсів).

Дослідники та практикуючі фахівці загалом солідарні в тому, що ефективність діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, реалізації цільових програм, використання бюджетних коштів, а отже, та ефективність функціонування системи публічного управління має оцінюватися на основі комплексного підходу з використанням системи показників, включаючи:

- *абсолютні показники*, що характеризують досягнення поставлених цілей або запланованих результатів у натуральному та/або вартісному вираженні (чисельність народжених, померлих, безробітних, багатих та бідних, кількість злочинів, ціна споживчого кошика тощо);
- *якісні показники* - визначення якості роботи об'єкта чи системи управління під час використання бюджетних ресурсів (рівень пенсійного забезпечення, забезпеченості житлом та інших.);
- *відносні показники*, що відображають «ціну» результативності в частині витрат бюджетних коштів на одиницю продукції чи послуг (обсяг соціальних послуг на одиницю вкладених бюджетних коштів, приріст народжуваності чи зменшення смертності на одиницю вкладених бюджетних коштів та ін.);

- *динамічні показники*, демонструють зміну показників у часі, тобто. темпи зростання чи приросту (народжуваності, реальної заробітної плати, пенсійного забезпечення тощо).

Ефективність функціонування системи публічного управління соціально-економічним розвитком складається з економічної, суспільної, суспільно-економічної (або соціально-економічної), соціальної, бюджетної, наукової, технічної, енергетичної та екологічної ефективності, які корелюють між собою.

У процесі функціонування системи публічного управління соціально-економічним розвитком проявляються різні види ефектів і, відповідно, ефективність, яку за видами практично дуже складно визначити. Оскільки ключовим індикатором рівня розвитку держави (території) є якість життя, пріоритетною є соціальна ефективність, що відповідає цільовим настановам сучасної державної політики України. Проте вітчизняна та зарубіжна практика свідчить про складність визначення та контролю кінцевих соціальних результатів, оскільки вони можуть проявитися в довгостроковому періоді та залежать від безлічі факторів, у тому числі зовнішніх (наприклад, реалізація програм Міносвіти залежить від демографічної ситуації та загального поліпшення економічної ситуації в країні).

Оцінюючи ефективності функціонування системи публічного управління соціально-економічним розвитком територій можливо виявити витрати бюджетних коштів у підготовку нормативного акта чи прийняття управлінських рішень, але оцінити заходи впливу управлінські дії органи державної влади і органи місцевого самоврядування на результати соціально-економічного розвитку досить складно. Тому необхідно застосовувати комплексний підхід до оцінки ефективності функціонування системи публічного управління соціально-економічного розвитку, заснований на розрахунку:

- економічної ефективності (співвідношення показника обсягів наданих громадських послуг та витрат за їх надання);

-результативності (співвідношення показника кінцевого результату та показника публічних послуг);

-ефективності використання бюджетних коштів (співвідношення показника кінцевого результату та витрат бюджетних коштів на надання громадських послуг).

В даний час перед органами державної влади та органами місцевого самоврядування стоїть завдання забезпечення необхідних умов для ефективного здійснення функцій державного регулювання на основі програмно-цільового підходу, основним інструментом якого є цільові програми, орієнтовані на розвиток публічно-правових утворень в контексті забезпечення сталого соціально-економічний розвиток України.

Результати оцінки діючих цільових програми використовуються для їхнього ранжирування за інтегральною шкалою з метою підвищення об'єктивності рішень про кількість програм, що пропонуються до фінансування з крайового бюджету на черговий фінансовий рік, а також з метою розподілу коштів місцевого бюджету між програмами з урахуванням їх ефективності.

Оцінка ефективності реалізації будь-яких цільових програм здійснюється, з урахуванням визначення:

- рівня досягнення цільових індикаторів та показників соціально-економічної ефективності;
- ступеня освоєння коштів місцевого бюджету та відповідності обсягів фінансування, зазначених у цільовій програмі, бюджетних видатків, затверджених законом про крайовий бюджет;
 - обсяг залучених додаткових коштів для реалізації програми;
 - результати виконання заходів програми.

Ступінь відповідності цільових програм критеріям оцінюється за бальною шкалою. При цьому присвоєна бальна оцінка аргументується поточними параметрами та показниками, що відображають хід реалізації цільових програм та діяльність державних замовників (суб'єктів бюджетного

планування) щодо забезпечення досягнення її цілей та кінцевих результатів. На основі бальних оцінок за критеріями та їх ваговими коефіцієнтами розраховується рейтинг ефективності програм.

За результатами оцінки ефективності реалізації цільові програми надається рейтинг ефективності R у звітному році:

- 1) висока ефективність - при $R > 8$;
- 2) середня ефективність - при $4 < R < 8$;
- 3) низька ефективність - при $R < 4$.

Для розрахунку інтегральної оцінки програми використовується спеціальна форма звіту з оцінки ефективності цільові програми (форма має проводитись у методиці оцінки ефективності реалізації цільові програми).

Рейтингова (інтегральна) оцінка діючих цільові програми проводиться щорічно. Оцінка ефективності реалізації цільових програм враховується для формування проекту бюджету на черговий фінансовий рік і на плановий період. Зупинимося докладніше на системі критеріїв та порядку оцінки цільових програм.

За наявності відхилень фактичних показників та результатів заходів цільові програми від запланованих державний замовник цільові програми надає у складі річних звітів відомості про причини цього та пропозиції щодо підвищення результативності цільові програми.

У процесі оцінки результативності реалізації цільових програм розраховується ступінь наближення до цільових показників (індикаторів) програми. Якщо заплановані результати цільові програми досягнуто (чи перевищили встановлений рівень), ще, процес розробки та реалізації програми повною мірою відповідав принципам і вимогам громадського управління, то значення інтегрального показника наближається до 100 %. Відповідно, що нижче значення інтегрального показника, то нижча ефективність реалізації програми.

Таким чином, запропонований методичний підхід до оцінки ефективності та результативності функціонування системи публічного

управління соціально-економічного розвитку територій на основі оцінки ефективності та результативності реалізації цільових програм дозволяє виявити галузі, що потребують коригування, а також напрями вдосконалення процесів управління взаємодією зацікавлених сторін у територіальній системі публічного управління.

2.3 Методичні аспекти формування та використання бюджетно-податкового паспорта як інструменту системи публічного управління та забезпечення підвищення ефективності взаємодії зацікавлених сторін

Вирішення завдань у галузі соціально-економічного розвитку, забезпечення якості надання публічних послуг та виконання публічних функцій безпосередньо залежить від ресурсного забезпечення програм, планів соціально-економічний розвиток та якості бюджетного планування.

Існуюча система планування бюджетних асигнувань виходить з механізми планування «згори-вниз», у своїй населення виконує функції суб'єкта громадського управління. Оскільки в цих умовах практично неможливо забезпечити результативність використання бюджетних коштів різного рівня, автором запропоновано методичний підхід формування бюджету, що реалізує принцип «мети – вниз, завдання – вгору», спрямований на узгодження поточних, середньо та довгострокових програм та планів соціально-економічного розвитку.

Бюджетний процес у системи публічного управління регіонального та муніципального рівнів має здійснюватися з урахуванням таких положень:

- органи державної влади, органи місцевого самоврядування та уповноважені ними особи надають державні послуги населенню на території, наприклад, поселення, яке є нижнім рівнем консолідованої системи публічного управління та, відповідно, нижнім рівнем бюджетної системи суб'єкта;

- саме населення, будучи суб'єктом системи публічного управління соціально-економічного розвитку, визначає свої потреби та оцінює доступність та якість наданих державних послуг;

- програми та плани соціально-економічного розвитку регіону та муніципалітету повинні враховувати динаміку розвитку потреб населення у порівнянні з перспективами розвитку інфраструктури в цілому на території муніципального району та суб'єкта;

- населення, яке має бути поінформовано про наявність бюджетних та інших ресурсів, бере участь у обговоренні програм та планів соціально-економічного розвитку та оцінює пріоритетність публічних завдань;

- на нижньому рівні публічного управління соціально-економічного розвитку створюються умови формування в населення компетенцій у сфері публічного управління, цивільної та соціальної відповідальності;

- для підвищення обґрунтованості оцінки потреби у послугах та оцінки вартості послуг необхідно застосувати різні методи, інструментарії та механізми підвищення ефективності взаємодії суб'єктів системи публічного управління соціально-економічного розвитку. Саме зазначені методи та інструменти розглядаються у цьому розділі роботи;

- метод зустрічного бюджетного планування має стати елементом інструментарію формування бюджетів всіх рівнів бюджетної системи держави; його застосування сприятиме узгодженню завдань із задоволення потреб населення, надання державних послуг у системі місцевого самоврядування та реалізації заходів програм і планів соціально-економічного розвитку.

Вивчення та обґрунтована оцінка потреб населення створять об'єктивні передумови для:

- задоволення потреб населення у розвитку інфраструктури поселення (в т.ч. висловлених громадянами у наказах депутатам та

систематизованих у програмі наказів як інструменту системи публічного управління соціально-економічного розвитку);

- організації надання якісних державних та муніципальних послуг на території відповідно до повноважень;
- реалізації програм та планів соціально-економічного розвитку, з урахуванням їхньої орієнтації на забезпечення якості життя населення.

Обмежені можливості власного бюджету поселення та множинність учасників надання державних послуг вимагають консолідації зусиль усіх зацікавлених сторін соціально-економічного розвитку та інтеграції ресурсів (в т.ч. грошових) системи публічного управління соціально-економічного розвитку із системами публічного управління вищих рівнів та визначають що дозволяє:

- визначити у рамках суб'єкта відповідність власних доходів усіх рівнів бюджетів обґрунтованим потребам та закріпленим повноваженням;
- сформулювати пропозиції регіональному центру щодо перерозподілу джерел доходної бази бюджетів на користь території;
- оцінити обсяги перерозподілу повноважень та відповідних джерел доходів бюджетів усередині суб'єкта;
- підвищити ефективність взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування в організації бюджетного планування з урахуванням застосування у системі публічного управління методу консолідованого бюджету.

У цьому взаємозв'язку спосіб консолідованого бюджету з фінансового перетворюється на управлінський, тобто. стає методом стратегічного управлінського обліку, що дозволяє на основі обґрунтованої оцінки складу потреб у послугах та вартості послуг (у контексті стандартів якості) визначити розмір забезпеченості бюджету місцевого органу грошима, необхідними для надання муніципальних послуг. У нинішній практиці бюджетного планування не застосовується метод вивчення реальних потреб населення, а виділення бюджетних асигнувань вищими бюджетами має

характер залишково-бюджетної форми перерозподілу доходів «зверху». Такий підхід суперечить принципам адміністративної, бюджетної реформи та громадського управління соціально-економічного розвитку територій.

Саме законодавчо існуюче нині розмежування повноважень між рівнями органи державної влади та органи місцевого самоврядування формує складну систему відносин учасників інтегрованої системи публічного управління соціально-економічний розвиток, які забезпечують життєдіяльність населення та функціонування бізнес-структур на території конкретного місцевого органу. Так, на території сільського місцевого органу державні та муніципальні функції здійснюють органи влади та місцевого самоврядування чотирьох ієрархічних рівнів: державного, регіонального, вищого муніципального та безпосередньо сільського. При цьому законодавчо можлива передача виконання власних повноважень на нижчий рівень (бюджетні кошти на виконання повноважень мають бути представлені у повному обсязі та своєчасно).

Оцінка ефективності та результативності функціонування системи публічного управління соціально-економічного розвитку та управління бюджетним процесом повинні проводитися, як мінімум, за чотирма сферами діяльності: муніципальне управління та економічний розвиток; житлово-комунальне господарство; охорона здоров'я; освіта. За кожною сферою діяльності інтегральний показник оцінюється через приватні показники, що характеризують:

- результативність діяльності органи місцевого самоврядування;
- ефективність витрачання бюджетних коштів;
- задоволеність населення результатами діяльності органами місцевого самоврядування, зокрема. задоволеність доступністю та якістю громадських послуг.

Очевидно, що значення приватних показників залежать від повноти та своєчасності фінансування органів місцевого самоврядування та органів державної влади публічних послуг.

Застосування бюджетно-податкового паспорту у системі публічного управління місцевого органу сприятиме зростанню податкових надходжень, формуванню адекватних міжбюджетних відносин, підвищенню якості громадських послуг та задоволеності населення діяльністю органів місцевого самоврядування та органів державної влади

РОЗДІЛ III

ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ІНСТРУМЕНТАРІЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИМ РОЗВИТОМ

3.1 Удосконалення механізмів виконання наказів виборців та проведення публічних слухань

Громадські слухання є формою реалізації прав громадян, які постійно чи переважно проживають на території і мають право на участь у процесі обговорення проектів законодавчих і нормативно-правових актів з питань місцевого та регіонального значення.

У цьому контексті публічні слухання є ефективним засобом оперативного виявлення запитів суспільства, вдосконалення законодавства та водночас контролю за його виконанням. Вони дають можливість встановити, наскільки ефективно працює той чи інший нормативно-правовий акт, наскільки він відповідає соціально-економічним умовам публічно-правових утворень та забезпечує підтримку довіри населення до органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Інститут публічних слухань дозволяє реалізувати ініціативу щодо обговорення значущих проблем публічно-правових утворень найактивнішою частиною населення, використовуючи при цьому досить спрощені процедури. Публічні слухання є відкритими, в них може взяти участь кожен громадянин, якого торкається обговорювані проблеми, а органи державної влади та органи місцевого самоврядування зобов'язані враховувати рекомендації громадян, громадських організацій (об'єднань), експертів щодо її вирішення.

Тим самим публічні слухання більшою мірою припускають цивілізований вплив громадськості на рішення та дії органів державної влади

і органів місцевого самоврядування, без звернення до радикальніших методів впливу.

Найчастіше при організації публічних слухань обговорюються проекти статутів та місцевого органу, проекти місцевих бюджетів, бюджетів суб'єктів та звітів про їх виконання, проекти реконструкції об'єктів капітального будівництва, використання земельних ділянок та інші проекти програм, планів, нормативно-правових актів, що впливають на різні сфери життєдіяльності населення.

Організація та порядок проведення публічних слухань здійснюються на підставі законодавчих та нормативно-правових актів.

Аналіз нормативно-правової бази щодо проведення слухань та результатів її застосування, проведений у ході магістерського дослідження, показав, що населення (або його представники), як правило, розглядається як учасник цих заходів, тільки елемент участі недостатньо розвиває ініціативність громадян, більше того, громадяни взагалі не усвідомлюють своєї ролі в системі публічного управління соціально-економічного розвитку.

Розглядаючи публічні слухання як форму діалогу влади з населенням, необхідно зазначити, що населення (як суб'єкт системи публічного управління) має повноваження щодо визначення форми та порядку суспільних взаємин:

- формує органи державної влади та органи місцевого самоврядування;
- бере участь в організації взаємодії громадських організацій з органами державної влади та органами місцевого самоврядування, забезпечуючи діалог з ними та здійснення громадського контролю, в тому числі за доступністю та якістю громадських послуг, що надаються населенню, та задоволенням суспільних потреб.

На думку автора, наявність якісного нормативно-правового забезпечення громадських слухань, регламентне регулювання запровадження їх у практику

публічного управління соціально-економічного розвитку забезпечить, з одного боку, практичну реалізацію конституційної норми про народовладдя та виконавчих органів державної влади, з іншого боку, створить передумови для підвищення ефективності та результативності функціонування системи публічного управління соціально-економічним розвитком.

У процесі проведення аналізу зазначено, прийнята законодавча база однотипна і відображає не так концептуальні, скільки процедурні питання. Аналогічна ситуація складається зі станом муніципальних нормативно-правових актів. Водночас автор зазначає, що в останній період все більшу «законодавчу» ініціативу щодо проведення публічних слухань виявляє саме суспільство, населення.

Так, у рамках Європейської ініціативи в галузі демократії та прав людини за фінансової підтримки Європейської комісії у 2004-2007 роках здійснювалася Програма «Розвиток діалогу між громадянським суспільством та владою в Україні». Діалог партнерів системи публічного управління, як рівноправних суб'єктів, насамперед має бути присвячений питанням виявлення потреб та потреб населення, а також оцінці дій органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо їх задоволення. При цьому форми виконання потреб (накази виборців, звернення громадян; особисті заяви громадян; пропозиції громадян щодо проектів програм, планів соціально-економічного розвитку, бюджетів; пропозиції щодо адміністративних регламентів надання публічних послуг та ін.); форми надання пропозицій громадян (участь у виборчих кампаніях; сходи, збори, конференції, організовані за ініціативою громадян; письмові звернення до представників органів державної влади та органів місцевого самоврядування; особистий прийом у посадових осіб та ін.), а також формати регламентів та звітів органів державної влади та органів місцевого самоврядування мають бути закріплені у відповідних нормативно-правових актах.

На думку автора, практично всі форми виконання потреб населення, потреб громадян, подання обґрунтованих пропозицій населення можуть бути використані у процедурах публічних слухань.

Організаційне впорядкування у ході розгляду питань, що вносяться на публічні обговорення, з ініціативи громадян доцільно здійснювати відповідно до затвердженого адміністративного регламенту. При цьому необхідно регламентувати процедурні питання ухвалення відповідних рішень учасників публічних слухань з метою подальшої організації їх виконання та інформування населення та інших заінтересованих сторін.

Представляється необхідним прогнозувати форми вираження суспільної оцінки стану справ на основі вимірювання громадського задоволення, під яким автор розуміє оцінку населенням здійснених дій посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування на основі результатів громадського контролю (участь населення в ході аналізу заходів, що вживаються щодо досягнення запланованих результатів, щодо задоволення запитів населення у реалізації їх потреб та потреб).

Можна виділити такі форми оцінок суспільної задоволеності:

- позитивна оцінка вжитих заходів, що узгоджується з обсягом вимог населення;
- виклад претензій на незадовільну чи низьку якість державних послуг;
- оцінка частки виконаних звернень громадян з урахуванням якості та дотримання термінів реалізації заходів;
- оцінка дій посадових осіб із визначенням відповідальності за незадовільне виконання раніше викладених потреб, потреб та заяв громадян;
- оцінка повноти реалізації заходів відповідно до затверджених планів соціально-економічного розвитку;
- вимоги про відкликання депутатів, посадових осіб виконавчих органів у зв'язку з неякісним виконанням ними своїх обов'язків;

- незадовільна оцінка виконання бюджету території у зв'язку з погіршенням соціального обслуговування, зниженням рівня доходів населення, зривом графіка введення в експлуатацію суспільно значимих об'єктів;

- проведення населенням протестних мітингів та маніфестацій з вираженням незадоволеності соціально-економічною політикою та бездіяльністю посадових осіб.

Кожна з форм у певний часовий період є індикатором рівня суспільної незадоволеності населення діями органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Тим самим формується громадська думка, підвищується рівень довіри населення до влади, що є одним із факторів, що впливають на результативність функціонування системи публічного управління соціально-економічного розвитку.

Все вищесказане дозволило зробити такі висновки:

- публічні слухання (як елемент системи публічного управління) дозволяють надати більшій легітимності прийнятим публічно-владним рішенням, сприяють досягненню суспільної згоди, надають населенню важелі вирішення суспільних проблем, не вдаючись до використання радикальних методів впливу на органи влади;

- на законодавчому рівні слід закріпити розширений перелік можливих суб'єктів публічних слухань (з урахуванням появи нових суспільних формацій: територіальні організації самоврядування, різні форми об'єднання протестного електорату та ін.);

- інститут публічних слухань принципово відрізняється від інших інститутів громадянської участі (громадянських форумів; парламентських слухань; зборів (конференцій) громадян; громадських слухань, які проводяться в рамках діяльності громадських рад; народної правотворчої ініціативи; всенародних обговорень проектів правових актів та ін);

- ступінь достатності та якості чинного законодавства, що регламентує інститут громадських слухань, вкрай невисока. Це призводить

до того, що публічно-правові утворення, що розробляють в межах своєї компетенції нормативно-правові акти, що регламентують цей інститут, вкладають у поняття публічних слухань різний зміст або взагалі не передбачають результативність функціонування цього інституту. Доцільно прийняття єдиного законодавчого акта, інтегруючого становища реалізації різних інститутів громадянської участі, зокрема громадських слухань на різних рівнях влади;

- предметом публічних слухань мають бути як проекти нормативно-правових актів, а й інші питання, мають істотне громадське значення. Необхідно закріпити на законодавчому рівні обов'язковість проведення громадських слухань розробки стратегій, концепцій, програм, планів соціально-економічного розвитку; комплексних, довгострокових та відомчих цільових програм; адміністративних регламентів громадських послуг.

Крім громадських слухань, найважливішим інструментом публічного управління є накази виборців.

Демократичні, вільні та періодичні вибори в органи державної влади і органи місцевого самоврядування та референдум є вищим безпосереднім виразом влади, що належить народу. Державою гарантуються вільне волевиявлення громадян під час виборів, захист демократичних принципів і норм виборчого правничий та право участі у референдумі. Можливість реалізації права безпосередньої участі громадян в управлінні справами держави та суспільства за допомогою наказів закріплено в Конституції.

В Україні її практика прийняття наказів виборців стала формуватися з 1917 р. Прийнятий Радянської владою Декрет про землю спирався на 242 селянські накази. За радянським законодавством право внесення наказів належало зборам виборців, наділеним повноваженнями висувати кандидатів у депутати.

Конституції демократичних держав не передбачають інституту наказів та підзвітності депутатів перед виборцями. Правознавці обґрунтовують цю

практику тим, що депутат є «представником усієї нації» і тому має бути незалежним від приватних інтересів виборців свого округу. Українське законодавство виходить із принципу свободи мандата, який має на увазі наступне:

- парламентарії розглядаються як представники всього народу;
- ніхто не може давати парламентарію наказів, що зобов'язують;
- відгук парламентаря виборцями неможливий.

Як наслідок цього - відсутність законодавства, яке регулює правовідносини щодо реалізації наказів виборців своїм кандидатам (депутатам) представницьких органів державної влади. На думку автора роботи, наказами виборців є схвалені зборами, конференціями громадян пропозиції щодо підвищення рівня та якості життя населення, надіслані кандидатам у депутати в ході передвиборчої кампанії, що включаються до програм та планів соціально-економічного розвитку та затверджені відповідними представницьким органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

В даний час області накопичили достатній досвід у галузі розробки адміністративних регламентів щодо виконання державних функцій з розгляду не лише звернень, а й пропозицій, заяв, скарг. Крім того, у більшості представлених законів розглядаються питання, пов'язані з наказами депутатам вищих представницьких органів державної влади, і лише два закони розглядають також питання, пов'язані зі зверненнями виборців до депутатів представницьких органів місцевого самоврядування.

Змістовний аналіз законів про накази проводився автором за такими напрямками (аспектами):

- 1) визначення поняття «накази»;
- 2) механізм фінансового забезпечення виконання наказів;
- 3) облік наказів;
- 4) планування роботи з наказів;
- 5) контроль за виконанням наказів;

б) звітність депутатів про виконання наказів.

У рамках цієї теми дослідження, накази виборців (так само як і публічні слухання) розглядаються як інструменти публічного управління, що дозволяють виявити першочергові потреби, забезпечити вимірність очікуваних результатів, координацію виконання заходів з урахуванням тимчасового фактора та ресурсного забезпечення, моніторинг виконання програм наказів, цільових програм та проектів соціально-економічного розвитку. На думку автора, громадський вимір виконання наказів є оцінкою відповідності отриманих результатів очікуванням населення, у тому числі з урахуванням термінів та якості виконання робіт. Результативність та ефективність роботи з наказами виборців не враховуються в розглянутих законах, але розвиток інституційної бази громадського управління зобов'язує, на думку автора, оцінювати дані показники.

Результативність виконання наказів характеризує ступінь відповідності отриманих результатів очікуванням громадян, формалізованих у програмі наказів (або у спеціальному завданні), у тому числі з оцінкою термінів та якості виконаних робіт. Ефективність виконання наказів рекомендується оцінювати за наказами, виконання яких потребує значних витрат бюджетних коштів на основі зіставлення витрат та очікуваної (та фактичної) економії під час експлуатації об'єкта.

3.2 Оцінка результативності та ефективності реалізації цільових програм у публічно-правових утвореннях

При аналізі практики організації адміністративних утворень України після поділу системи управління на державну і муніципальну і розмежування повноважень між рівнями державної, регіональної та місцевої влади можна відзначити наявність суттєвих відмінностей між утвореннями, які склалися при впливі об'єктивних умов, виходячи з економічного та соціального потенціалу утворень. Такими об'єктивними умовами є розмір території та кількість населення адміністративних утворень, відповідно до яких поселення набувають статусу селища, міста, району тощо. Для розробки стратегій формування корпоративного механізму управління соціально-економічним розвитком адміністративних утворень різних типів слід виходити із соціально-економічного потенціалу адміністративних утворень.

Сформований соціально-економічний потенціал адміністративних утворень різного типу впливає на економічну стійкість, соціальну та політичну стабільність адміністративних утворень. Відповідно до виділених типів адміністративних утворень та їх соціально-економічним потенціалом будуть складатися різні стратегії, моделі та інститути для формування корпоративного механізму управління соціально-економічним розвитком адміністративних утворень. Тому для кожного типу адміністративних утворень необхідно розробляти власні механізми корпоративних соціально-економічних відносин, спрямовані на ефективне використання наявного потенціалу і зниження негативних тенденцій. Розроблено систему стратегій формування корпоративного механізму управління соціально-економічним розвитком адміністративних утворень залежно від типу адміністративних утворень.

Вона включає в себе:

1) стратегію «соціально-виробничої корпорації» для сільського та міського поселення, орієнтовану на формування деяких інститутів, спрямованих на просування товарів та послуг невеликих підприємств (як правило, сільськогосподарських), від успішної діяльності яких залежить добробут населення сільського чи міського поселення;

2) стратегію «міжмуніципальної корпорації» для муніципального району, спрямовану на об'єднання соціально-виробничих корпорацій міських і сільських поселень в межах одного адміністративного району, що мають єдину мету соціально-економічного розвитку адміністративного району, що формує умови для міжадміністративного співробітництва, матеріальних та інших ресурсів під час вирішення питань міжадміністративного значення, створення корпоративних інститутів, між адміністративних господарських товариств та інших між адміністративних об'єднань;

3) стратегію «територіальної корпорації» для міського округу, орієнтовану на формування корпоративних інститутів шляхом кооперування представництв, що активно розвиваються, і філій великих обласних фінансових, виробничих та громадських об'єднань з наявною власною соціальною та економічною інфраструктурою з метою розвитку даного міського округу;

4) стратегію «асоціації корпорацій» для міського округу - мегаполісу, спрямовану на об'єднання виробничих, фінансових та інших корпорацій, що активно розвиваються у великому місті, у тому числі територіальних органів самоврядування для досягнення єдиної для всіх мети соціально-економічного розвитку мегаполісу.

Перші кроки для формування корпоративного механізму управління соціально-економічним розвитком сільських поселень вже здійснюються. Слід зазначити, що формування інституційних умов корпоративного механізму управління соціально-економічним розвитком адміністративних утворень ускладнено законодавчими нормами, встановленими до створення адміністративних банків, страхових компаній, недержавних пенсійних фондів, інвестиційних підприємств тощо. Оскільки податкові платежі становлять трохи більше 50 % власних джерел доходів місцевого бюджету, то економічна база підприємств, що у даному муніципальному освіті, також дозволяє на сьогоднішній день створювати подібні структури, хоча розвиток фінансової інфраструктури сприяє розвитку економіки муніципального утворення загалом.

На даний момент ринок недержавного пенсійного забезпечення є більш привабливим для підприємств. У підприємств більше фінансових та організаційних можливостей, ніж у фізичних осіб. Фізичні особи сплачують внески до фонду своєї кишені, а підприємства мають непогані пільги з оподаткування. Зокрема, внески до НПФ у межах 12% від фонду оплати праці зменшують базу оподаткування з податку на прибуток. Внески можуть накопичуватися на солідарному рахунку підприємства або розподілятися на іменних рахунках співробітників. Пенсійні накопичення підлягають успадкування та дарування. Передбачено гнучку схему виплат, у тому числі й довічну. За такого виду пенсійного забезпечення вигоду отримують і підприємство, і співробітники: підприємство закріплює трудовий колектив, заохочує найбільш цінних співробітників, надає відчутну допомогу заслуженим працівникам, які вийшли на пенсію, а працівники накопичують у фонді свої заощадження.

Кошти, які приходять як внески, фонд має право інвестувати у ці підприємства, тобто. стимулювати провадження. Крім того, підприємство, що сплачує внески за своїх працівників, набуває іміджу соціально

орієнтованого, що піклується про своїх співробітників, що, безсумнівно, покращує клімат у трудовому колективі, створює нові стимули до роботи. Людині приємно відчувати, що про неї піклуються. Це також впливає на підвищення продуктивності праці. Таким чином, створення фінансових інститутів при формуванні корпоративного механізму управління соціально-економічним розвитком адміністративних утворень, що тільки збільшує диспропорції в соціальному та економічному розвитку адміністративних утворень різних типів - міських та сільських поселень та адміністративних районів.

Стратегії формування корпоративного механізму управління соціально-економічним розвитком адміністративних утворень включають створення корпоративних інститутів, виходячи з соціально-економічного потенціалу адміністративних утворень різних типів. Принципи корпоративного механізму управління соціально-економічним розвитком території вже зараз реалізуються при розробці стратегічного плану сталого розвитку, який, по суті, є договором суспільної згоди, інструментом організації взаємодії муніципалітету, бізнесу та громадськості.

Комплекс заходів включає наступні напрямки:

1. доопрацювання з урахуванням зауважень та пропозицій учасників конференції проектів комплексних цільових програм;
2. створення мережі інноваційно-інвестиційних центрів у ключових напрямках науково-технічного та технологічного розвитку;
3. розвиток та вдосконалення системи інформаційної взаємодії з міським співтовариством з питань реалізації стратегічного плану;
4. розробка системи інформування мешканців міста про реалізацію принципів сталого розвитку при розробці та реалізації стратегічного плану, включаючи проведення єдиних інформаційних днів.

У роботі громадської ради зі стратегічних проблем сталого розвитку міста беруть участь представники органів місцевої влади, великого та дрібного бізнесу, державних та адміністративних підприємств та установ, фінансових організацій, закладів освіти та дослідницьких інститутів, різних асоціацій, спілок та громадських організацій. Система взаємодії між владою, бізнесом і населенням, з визначення стратегічних напрямків розвитку міста та їх подальшої реалізації відповідає моделі корпоративного механізму управління адміністративними утвореннями. Подальша реалізація корпоративного механізму управління має бути закладена у комплексних цільових програмах, де прописуються основні заходи та характер участі представників міської спільноти як основні виконавці цих заходів.

Реалізація корпоративного механізму управління соціально-економічним розвитком великого мегаполісу, є можливим та необхідним через розвиток органів територіального самоврядування. Законодавча основа та перший досвід діяльності у територіальних утвореннях, організовувати іншу економічну діяльність, спрямовану на досягнення статутних цілей та задоволення соціально-економічних потреб членів територіальної спільноти, користуватися власністю, переданою органам територіального громадського самоврядування органами місцевого самоврядування за умов договору безоплатного користування.

У власності територіальних громад можуть перебувати кооперовані кошти фізичних та юридичних осіб, інші кошти, отримані із законних джерел; побудовані на ці кошти споруди - дитячі дворові, спортивні майданчики, житлові, нежитлові та окремі новостворені виробничі приміщення, транспорт, обладнання, інвентар, інше майно культурно-освітнього та оздоровчого призначення, у тому числі майно, необхідне для матеріального забезпечення діяльності територіальних громад та передане з урахуванням правового акта органами місцевого самоврядування. Власність територіальних громад переважно має формуватися під час здійснення

економічної діяльності, тобто. підприємницької. Це стає можливим, якщо населення на зборах або конференції приймає рішення про те, що орган територіального громадського самоврядування набуде прав юридичної особи.

З моменту державної реєстрації органу територіального громадського самоврядування як юридична особа їм набуваються цивільні права та обов'язки відповідно до законодавства та установчих документів. На жаль, сьогодні цей напрямок роботи органів територіального громадського самоврядування не реалізується на практиці. Хоча для його здійснення потрібна політика сприяння з боку органів місцевої влади, знання основ підприємницької діяльності та активна життєва позиція мешканців. Особливо успішно цією діяльністю могла б займатися молодь за правильно організованої системи її підтримки. Крім того, розвиток територіальних громад з позиції провадження господарської діяльності має стати пріоритетним напрямком у стратегії реалізації корпоративного управління соціально-економічним розвитком інших міст області. Отже, мегаполіс можна вважати як сукупність корпорацій, що мають єдину, загальну для всіх мету стратегічного соціально-економічного розвитку міста.

Існуючі соціальні, виробничі, фінансові інститути дозволяють успішно формувати корпоративні соціально-економічні відносини різних суб'єктів господарювання, органів влади та населення. В силу географічних особливостей їх розташування – близькості до обласного центру – це є цілком реальним. У міських округах активно розвиваються представництва фінансових, виробничих та громадських об'єднань є свій досить розвинений соціальний та економічний потенціал для формування інституційних умов та реалізації корпоративного механізму управління соціально-економічним розвитком даних територій.

Крім того, вже сьогодні міські округи розпочинають розробку стратегічних планів соціально-економічного розвитку, в які необхідно на

етапі їх підготовки впроваджувати механізми корпоративного управління та створювати відповідні економічні та соціальні інститути. Компактність проживання, чисельність населення (25-80 тис. мешканців) дозволяють ефективно вибудовувати корпоративні відносини між населенням, бізнесом та органами влади. Однією із суттєвих проблем для міських округів при розвитку місцевої економіки є великий відтік населення до обласного центру, що несприятливо позначається на структурі зайнятості населення. Крім того, підприємства та організації цих міст не завжди витримують конкуренції з новосибірськими підприємствами, тому формування та реалізація корпоративних стратегій розвитку даних територій є особливо значущою. У цьому випадку міський округ стає «територіальною корпорацією», де вибудовуються взаємовигідні економічні відносини між її учасниками.

Виходячи з наявного соціально-економічного потенціалу та можливостей їх розвитку повинен формуватися свій імідж, своя стратегія розвитку міського округу, що дозволить витримувати конкуренцію, робити свою територію більш привабливою та підвищувати рівень життя населення. До кожного корпоративного адміністративного утворення існують свої об'єктивні умови та обмеження на формування адміністративного утворення як корпорації з усіма елементами корпоративної економіки. Сільські та міські поселення через свій обмежений економічний та соціальний потенціал не зможуть повною мірою розвивати інститути корпоративного управління соціально-економічним розвитком території. У цьому важливо використовувати окремі механізми корпоративного управління.

Як правило, у таких адміністративних утвореннях працює невелика кількість підприємств, тому стратегія «соціально-виробнича корпорація» має просувати товари та послуги цих підприємств, від діяльності яких безпосередньо залежить добробут населення. Як зазначалося, у сільських та міських поселеннях у сучасних економічних умовах практично неможливо створювати банки, страхові компанії, інвестиційні фонди тощо. Проте

реальним створення таких структур лише на рівні адміністративного району. Правильно вибудовуючи корпоративні стратегії поселень, що входять до складу адміністративного району, і інтегруючи їх у єдину стратегію «міжадміністративної корпорації» для адміністративного району, можна домогтися зростання в економіці району, що, у свою чергу, призведе до зростання добробуту населення тих самих сільських та міських, що входять до його складу.

Органи місцевого самоврядування можуть укладати договори та угоди з такими організаціями за окремими напрямками та видами робіт для вирішення питань міжмуніципального значення. Для підвищення ефективності управління необхідно здійснювати інтегрування стратегій корпоративного механізму управління соціально-економічним розвитком адміністративних утворень різних типів для забезпечення синергетичного ефекту соціально-економічного розвитку сільських та міських поселень, адміністративних районів, міських округів та регіону загалом.

Інтегрування стратегій формування корпоративного механізму управління соціально-економічним розвитком адміністративних утворень різних типів здійснюється під час створення корпоративних структур лише на рівні суб'єкта держави, зокрема ради глав адміністративних утворень, виробничих, фінансових та громадських об'єднань регіонального рівня. Інтегрування стратегій забезпечує взаємозумовлений вплив стратегій формування корпоративного механізму управління сільських та міських поселень, адміністративних районів та міських округів на соціально-економічний розвиток регіону в цілому. Він формується шляхом економічно доцільного вбудовування стратегій поселенських адміністративних утворень у стратегії адміністративних районів та міських округів.

Цей механізм дозволяє враховувати економічний та соціальний потенціал адміністративних утворень, тим самим збільшує ефективність діяльності різних інститутів корпоративного управління. Інтегрування

стратегій формування корпоративного механізму управління соціально-економічним розвитком адміністративних утворень має завершуватися стратегією формування корпоративного механізму управління соціально-економічним розвитком області. Інтегрування стратегій здійснюється відповідно до пріоритетних напрямів регіонального розвитку.

До пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку області належать:

1) підвищення конкурентоспроможності економіки області: - залучення інвестицій в економіку області, стимулювання інвестиційної діяльності підприємств та організацій області, надання пільг та інших форм державної підтримки інвесторам; - розвиток інноваційної діяльності, освоєння та розширення випуску конкурентоспроможної та імпортозамінної продукції; - раціональне використання місцевих сировинних ресурсів, збільшення обсягів виробництва та підвищення якості продукції, що випускається; - підвищення конкурентоспроможності та фінансової стійкості сільгоспвиробництва, впровадження нових технологій, удосконалення заходів державної підтримки сільгоспідприємств; - розвиток містобудування та інфраструктури області (транспорт, дороги, зв'язок, інформатизація, банківський сектор, торгівля, побутове обслуговування, туризм); - забезпечення галузей економіки та соціальної сфери області фахівцями з вищою та середньою професійною освітою, робітниками масових професій;

2) підвищення доходів та оптимізація видатків бюджету: - забезпечення сталого зростання доходів консолідованого бюджету області; - оптимізація бюджетних видатків, забезпечення збалансованості обласного бюджету та реалізація заходів щодо реформування бюджетного процесу; - підвищення ефективності управління державним внутрішнім боргом; - підвищення ефективності використання обласного державного майна;

3) підвищення рівня та якості життя населення: - забезпечення зростання грошових доходів та зниження галузевої та територіальної диференціації у доходах, регулювання ринку праці області, посилення адресності соціальної підтримки; - збереження та якісний розвиток соціальної інфраструктури (освіта, охорона здоров'я, культура, соціальне забезпечення); - зміцнення та збереження здоров'я населення, попередження передчасної смертності та інвалідності, формування здорового способу життя населення області; - підвищення доступності житла для населення області, розвиток механізмів державної підтримки громадян у придбанні та будівництві житла; - підвищення надійності та стійкості функціонування систем життєзабезпечення області; - забезпечення безпеки життєдіяльності населення області; - вирівнювання соціально-економічного розвитку районів та міст області. Інтегрування стратегій передбачає формування корпоративних структур лише на рівні суб'єкта держави, зокрема ради глав адміністративних утворень та інших виробничих, фінансових та громадських об'єднань обласного рівня.

3.3 Стратегій формування корпоративного механізму управління соціально-економічним розвитком адміністративних утворень

Інтегрування стратегій підвищує ефективність діяльності обласного фонду фінансової підтримки адміністративних утворень, робить витрачання фінансів економічно обґрунтованими та відкритими. Для реалізації інтегрування стратегій корпоративного механізму управління автором розроблено типовий проект Положення про корпоративний механізм управління соціально-економічним розвитком адміністративного утворення, що регламентує функціонування системи «влада – бізнес – населення».

Положення включає цілі, основні напрями та принципи взаємодії муніципальної влади, бізнесу та населення, механізм організації корпоративного управління соціально-економічним розвитком адміністративних утворень, критерії оцінки ефективності, матеріально-фінансове та кадрове забезпечення корпоративного управління.

Таким чином, на основі соціально-економічного потенціалу адміністративних утворень різного типу розроблено систему стратегій формування корпоративного механізму управління соціально-економічним розвитком адміністративних утворень різних типів. Важливо, щоб корпоративні стратегії адміністративних утворень вбудовувалися у корпоративну стратегію розвитку регіону загалом. Для цього необхідно, щоб адміністрація та Рада депутатів регіону здійснювали цілеспрямовану політику в галузі соціального та економічного розвитку адміністративних утворень, забезпечуючи інтегрування стратегій формування корпоративного механізму управління з метою організації взаємодії органів місцевого самоврядування, вираження та захисту спільних інтересів адміністративних утворень у регіоні.

Для реалізації стратегій формування корпоративного механізму управління соціально-економічним розвитком адміністративних утворень необхідно визначити основні ресурси, що дозволяють формувати корпоративні соціально-економічні відносини в районах. Основними ресурсами, є кадрові, організаційні, інформаційні та фінансові. Щоб робити по-новому, треба думати по-новому. Тому кадрове забезпечення корпоративного управління є пріоритетним напрямом і потребує підготовки фахівців, здатних виконувати інноваційні завдання розвитку адміністративного утворення.

Основою формування корпоративної місцевої спільноти є молодіжна політика, оскільки саме молодь є носієм кадрового (професійного) потенціалу адміністративних утворень. З одного боку, система молодіжного

парламентаризму стає головним майданчиком для формування корпоративних соціальних відносин серед молоді. З іншого боку, залучення молоді до господарської, підприємницької діяльності стає запорукою майбутнього розвитку економіки адміністративних утворень. Для розвитку території підвищення соціальної та ділової активності молоді в адміністративних утвореннях стає особливо важливим завданням, оскільки протягом останніх десяти років в області склалася негативна тенденція, яка полягає у відпливі з районів до обласного центру найактивнішої молоді для здобуття вищої освіти з подальшим працевлаштуванням та постійним місцем проживання.

Великі міста стали так званим «пилососом» активної частини населення, що лише погіршує соціальний та економічний стан адміністративних утворень. Багато в чому таку ситуацію посилює відсутність у районах робочих місць, що вимагають високої кваліфікації та забезпечують високий рівень добробуту населення. Розвиток молодіжного підприємництва стає основою, стартовим майданчиком для виходу місцевої економіки на новий якісний рівень. Для вирішення цього завдання, було підготовлено регіональну цільову програму Створення умов та механізмів підвищення соціальної та ділової активності та зміцнення добробуту молоді.

Ця програма передбачає такі напрями:

1. створення умов та механізмів включення молоді у вирішення проблем суспільства та бізнесу;
2. створення можливостей зміцнення добробуту молоді;
3. розробка системи моніторингу ефективності програми.

Зазначені напрями реалізуються при виконанні комплексу заходів, що включають:

1. Проведення досліджень з метою визначення напрямів удосконалення господарської та підприємницької діяльності, перспективної з точки зору розвитку суспільства та бізнесу (на матеріалах одного з районів міста, одного з міст області, одного з районів області, однією з галузей економіки). Дослідження мають визначити напрями професійної та підприємницької діяльності, перспективні, з одного боку, самої молоді, тобто. що вимагають особистісного зростання, підвищення кваліфікації та дають стійкий заробіток та дохід, з іншого боку, корисні для розвитку територій, сфер діяльності.

2. Організація періодично діючого переговорного майданчика Бізнес-Молодь-Влада. Переговорний майданчик призначений для спільного визначення представниками бізнесу, влади, молоді, громадськості, засобами масової інформації тих зон відповідальності у соціальному та господарському житті, які готові взяти на себе молодь, виходячи із завдань розвитку територій, сфер діяльності, громадянського суспільства. На переговорному майданчику мають визначатися ті умови, на яких ці зони відповідальності молоді передаються, і зустрічні зобов'язання, які беруть на себе бізнес, влада, громадськість та ЗМІ.

3. Формування системи заходів щодо взаємозв'язку процесів освіти та кар'єри. Завдання полягає в тому, щоб допомогти учням вибудовувати індивідуальні програми освіти та кар'єри поверх існуючих освітніх закладів та поверх існуючих місць роботи. Щоб реалізувати індивідуальну програму освіти та кар'єри, передбачає: а) створення у місті та області мережі консультаційних пунктів, у яких проводитиметься така діагностика здібностей та допомога молоді у побудові індивідуальних програм освіти та кар'єри; б) створення інформаційної системи, що дозволяє підібрати для індивідуальних програм освіти та кар'єри відповідні освітні форми та місця практики.

4. Створення та підтримка діяльності мережі молодіжних бізнес-інкубаторів. З одного боку, існують навчальні форми: бізнес-коледжі та

бізнес-факультети вузів, курси та програми з економіки та менеджменту, з іншого боку – різні фонди та програми підтримки підприємництва для тих, хто вже є підприємцем чи управлінцем. Молодь шкільного, студентського, післявузівського віку без досвіду підприємництва не має умов, які б допомогли їй цей досвід набути, отримати необхідну кваліфікацію та розпочати свою справу. Молодіжні бізнес-інкубатори призначені для заповнення цієї прогалини. Їх завдання допомогти молоді: а) отримати консультації та доступ до підприємницьких ноу-хау від досвідчених підприємців та управлінців; б) придбати необхідні практичні кваліфікації; в) отримати у користування мінімальні ресурси для початку своєї справи – приміщення для зустрічей, телефон, факс, комп'ютер, допомога у реєстрації та бухгалтерському обслуговуванні.

5. Створення та організація діяльності Фонду підтримки молодіжних програм. Фонд підтримки молодіжних програм призначений для акумуляції позабюджетних коштів на проекти та програми, що розробляються та реалізуються молоддю на користь розвитку територій, сфер діяльності, громадянського суспільства. Механізм прямого фінансування проектів та програми будується на договірній основі між сторонами, що беруть участь.

6. Створення агентств підтримки малого та середнього бізнесу (бізнес-агентств). Мережа бізнес-агенцій створюються на базі профільних вузів і покликана полегшити для підприємств, що створюються молоддю вирішення таких завдань як реєстрація підприємства, організація бухгалтерського обслуговування та діловодства, проведення маркетингових досліджень, підбір кадрів, придбання обладнання, залучення фінансових ресурсів, організація логістики та транспорту.

7. Створення обласної системи молодіжних комерційних організацій та працевлаштування молоді. Молодіжними підприємствами, вважаються комерційні організації, створені молоддю, причому частка молоді серед засновників, штатних і залучених співробітників молодіжних підприємств, а

також обсягів та інших типів доходів не повинна бути меншою за 70%. Сфера діяльності молодіжних підприємств має відповідати перспективним напрямам професійної та підприємницької діяльності, виділеним у результаті досліджень, або належати до зон відповідальності молоді у соціальному та господарському житті, визначених на переговорному майданчику «Бізнес–Молодь–Влада», або полягати у виконанні держзамовлення. Таким чином, у ході реалізації цієї цільової програми формуватиметься новий тип управлінців та підприємців, зацікавлених у розвитку території, регіональної економіки шляхом організації власної справи та підвищення свого добробуту та своєї сім'ї.

Організаційні ресурси реалізації корпоративного управління соціально-економічним розвитком адміністративних утворень полягають: - у проведенні періодично діючих переговорних майданчиків як у адміністративних районах, і на обласному рівні; - формуванні мережі бізнес-інкубаторів у адміністративних районах; - створення громадських рад при главах адміністративних утворень; - розробку стратегічних планів сталого розвитку адміністративних районів та міських округів, заснованих на принципах корпоративного методу господарювання; - створенні між адміністративних господарюючих об'єднань (соціальнофінансових груп) на рівні адміністративних районів.

Так, наприклад, для підготовки переговорного майданчика "Бізнес-Молодь-Влада" попередньо здійснюється низка організаційних заходів: - проведення нарад з головними редакторами провідних ЗМІ районів області; - проведення нарад з об'єднаннями підприємців та професійно-підприємницькими асоціаціями та спілками (Міжрегіональною асоціацією керівників підприємств, Торгово-промисловою палатою та ін.); - підготовка матеріалів про найважливіші проблеми молоді (житло, робота, освіта, сім'я, культура) та можливі шляхи їх вирішення; - обговорення концепції молодіжної політики; - обговорення проекту стратегії розвитку регіону; -

підготовка конкурсів серед учнівської та студентської молоді, молодих робітників та спеціалістів, громадських молодіжних організацій на подання оптимальних шляхів вирішення проблем, що обговорюються на переговорному майданчику; - організація семінарів для молоді з проблем розвитку відповідних сфер діяльності та підготовки проектів молоді для переговорного майданчика; - забезпечення висвітлення підготовки та проведення переговорного майданчика у засобах масової інформації, організація роботи прес-центру переговорного майданчика.

Для залучення молоді у підприємницьку діяльність та підвищення соціальної та ділової активності молоді передбачається створення молодіжного бізнес-інкубатора, основними завданнями якого є:

1. створення правових, економічних, організаційних умов розвитку молодіжного підприємництва;
2. підвищення інтелектуального потенціалу молоді, залучення її до інноваційних дослідницьких проектів розвитку адміністративних утворень;
3. розробка та впровадження прогресивних фінансових технологій підтримки молоді у сфері підприємництва;
4. створення умов для трудової діяльності та працевлаштування молоді, створення нових робочих місць для молоді;
5. забезпечення методичної, інформаційної, консультаційної, освітньої та правової підтримки суб'єктів молодіжного підприємництва.

Основними напрямками діяльності молодіжного бізнес-інкубатора є: створення мережі районних бізнес-інкубаторів, формування обласної інфраструктури підтримки підприємницької ініціативи молоді; - залучення інвестицій у розвиток молодіжного підприємництва. Пріоритетними напрямками розвитку молодіжного підприємництва є наука та наукове обслуговування; інформаційно-обчислювальне обслуговування; нові

комп'ютерні технології; нові освітні технології; туристична та екскурсійна діяльність на території області; виробництво продовольчих та промислових товарів, товарів народного споживання; виробництво та переробка сільськогосподарської продукції; виробництво, реалізація та організація продукції громадського харчування власного виробництва; транспортна діяльність з перевезення пасажирів та вантажів; благоустрій міста (селище), збирання та переробка побутових та виробничих відходів.

Інформаційне забезпечення корпоративних соціально-економічних відносин адміністративних утворень полягає головним чином у формуванні «екрану» корпоративних відносин, який відображає хід підготовки, оформлення, інституційного закріплення корпоративних відносин. «Екран» створює можливість залучення великої аудиторії (в ідеалі - всього населення муніципалітету) до розробки та реалізації стратегії корпоративного управління соціально-економічним розвитком адміністративних утворень та участі у реалізації спільних проектів та програм. Основними механізмами організації "Екрана" є: - розвиток інтернет-технологій; - Розвиток адміністративних засобів масової інформації; - Створення адміністративних прес-центрів, що підтримують і розвивають адміністративні зв'язки; - Розвиток системи соціальної реклами, що відображає позитивні тенденції корпоративного управління соціально-економічним розвитком.

Крім цього необхідно в адміністративному утворенні підтримувати спеціальний реєстр населення, до якого заносяться на добровільній основі дані про громадянина, який проживає у адміністративному утворенні. Обов'язковий список даних має бути затверджений представницьким органом місцевого самоврядування. Організація, яка здійснюватиме технічно ведення реєстру населення, має розробити ефективні механізми щодо забезпечення достовірності інформації та своєчасної її оновлюваності.

Фінансове забезпечення корпоративного управління соціально-економічним розвитком адміністративному утворенні охоплює фінансові

відносини між господарюючими суб'єктами, органами влади та населенням. Основними джерелами фінансування корпоративного управління є: - власні кошти суб'єктів господарювання (доходи від виробництва продукції, надання послуг); - Кошти бюджету адміністративного утворення; - Цільове фінансування з бюджету адміністративного району або обласного бюджету; - Залучені кошти (інвестиції, кредити).

Надходження з різних фінансових джерел формують так званий бюджет корпоративного адміністративного утворення, що, своєю чергою, визначає структуру витрат адміністративного утворення. Таким чином, інтегрування стратегій забезпечує взаємозумовлений вплив соціально-економічного розвитку сільських та міських поселень, адміністративних районів та міських округів на соціально-економічний розвиток регіону загалом. Інтегрування стратегій формування корпоративного механізму управління соціально-економічним розвитком адміністративних утворень завішається розробкою та реалізацією стратегії формування корпоративного механізму управління соціально-економічним розвитком області. Окрім тієї ролі «провідника» між органами влади та жителями окремих мікрорайонів, кварталів та будинків щодо вирішення питань життєдіяльності людей, яку переважно грають сьогодні, вони можуть і мають здійснювати роль «господарника» на своїй території. Це стосується не лише питань благоустрою, ЖКГ, соціальної допомоги та культурних масових заходів тощо.

Територіальні спільноти мають право: а) самостійно використовувати власні кошти, що є в їх розпорядженні; б) кооперувати на добровільній основі кошти фізичних та юридичних осіб для фінансування цільових соціальних програм дозволяють говорити про подальші перспективи розвитку системи з метою підвищення якості життя населення. Окрім тієї ролі «провідника» між органами влади та жителями окремих мікрорайонів, кварталів та будинків щодо вирішення питань життєдіяльності людей, яку

переважно грають системи сьогодні, вони можуть і мають здійснювати роль «господарника» на своїй території.

ВИСНОВКИ

У процесі проведення магістерської роботи отримано такі результати:

1) Сучасний етап розвитку України характеризується активізацією наукових досліджень про модернізації публічного управління та створення фундаменту публічного управління. Управління соціально-економічними системами на макрорівні базується на концептуальній моделі взаємодії бізнесу, суспільства та держави, ефективного функціонування якої забезпечує підвищення якості життя населення.

2) Принципові зміни системи публічного управління зумовлені впливом процесів глобалізації та інформатизації, ускладненням систем управління, зміною очікувань громадян та зростанням їх вимог до якості та кількості громадських послуг. Формування системи публічного управління на всіх рівнях здійснюється на основі концепції сталого розвитку соціально-економічної системи, концепції зацікавлених сторін і зміни ролі населення в процесах публічного управління. Як система управління, що забезпечує облік унікальних потреб і потреб населення, зумовлених специфікою розвитку, обґрунтовано територіальну систему публічного управління; визначено її мету, об'єкт та суб'єкт управління, парадигма управління, принципи функціонування, ключові процеси, методи управління, специфіка територіального середовища та обмеження, основні показники функціонування, а також виділено функції органів державної влади та органів місцевого самоврядування в контексті цілей та принципів публічного управління.

3) Як пріоритетний процес системи публічного управління виділено процес розробки, обґрунтування та реалізації прогнозів, стратегій, комплексних цільових програм та планів соціально-економічного розвитку, який при сучасному рівні розвитку інфокомунікаційних технологій реалізований на принципах СМР та узгодження інтересів населення, бізнес-структур, органів державної влади та місцевого самоврядування. Доведено,

що цінністю для громадян виступають доступні якісні публічні послуги, що задовольняють потреби і потреби більшості членів суспільства; для бізнес-структур - наявність комфортного середовища, що сприяє зростанню ділової активності та підвищенню конкурентоспроможності суб'єктів господарювання; для органів публічного управління – забезпечення якості життя населення на основі сталого розвитку. В роботі представлено порівняльну характеристику діючої системи публічного управління та запропонованої системи публічного управління соціально-економічним розвитком, визначено умови успішної реалізації запропонованої концепції, а також форми участі основних суб'єктів в управлінні.

4) Розроблено методичні підходи до управління взаємодією органів місцевого самоврядування, населення та бізнес-структур з органами державної влади, територіальними органами податкової служби та іншими заінтересованими сторонами у процесі публічного управління соціально-економічним розвитком. Визначено основні зацікавлені сторони, принципи та механізм їхньої взаємодії, а також розроблено структурований процес ідентифікації зацікавлених сторін, що включає їх ролі, функції, способи взаємодії в системі публічного управління; охарактеризовано процес реалізації бюджетних повноважень щодо надання публічних послуг та виконання публічних функцій за участю населення. Обґрунтовано використання бюджетно-податкового паспорта як інструменту публічного управління, що дозволяє здійснювати комплексну оцінку податкового та ресурсного потенціалів та загального розміру витрат, необхідних для реалізації муніципальної програми соціально-економічного розвитку та надання повного спектру стандартизованих публічних послуг певної вартості та належної якості.

5) Запропоновано напрями вдосконалення механізмів виконання наказів виборців та проведення публічних слухань як інструментів публічного управління, що дозволяють виявити першочергові потреби, забезпечити вимірність очікуваних результатів, координацію виконання

заходів з урахуванням тимчасового фактору та ресурсного забезпечення, моніторинг виконання програм наказів, цільових програм та проектів соціально-економічного розвитку. Уточнено поняття «пропозиції виборців», «накази виборців» і розроблено принципи роботи з наказами виборців у територіальній системі публічного управління соціально-економічним розвитком.

б) Виконана робота та наукові положення, що впливають з нього, висновки та рекомендації відображають комплекс ключових питань формування територіальної системи публічного управління соціально-економічним розвитком на основі тріади «бізнес - суспільство (населення) - держава», концепцій зацікавлених сторін та управління за результатами, що забезпечує цільову орієнтацію діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування на моніторинг та виявлення потреб та потреб громадян та підвищення якості життя населення, яке, у свою чергу, стає повноправним суб'єктом публічного управління.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1.